Editor:
M. Faishal Aminuddin Wahyu Prasetyawan

PASANG SURUT DEMOKRASI

Refleksi Politik Indonesia 1999-2019

LP3ES

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

PASANG-SURUT DEMOKRASI

Sanksi Pelanggaran Pasal 113
Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014
Tentang Hak Cipta

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

Editor

M. Faishal Aminuddin Wahyu Prasetyawan

PASANG-SURUT DEMOKRASI

Refleksi Politik Indonesia 1999 - 2019

LP3ES

Perpustakaan Nasional RI, Data Katalog dalam Terbitan (KDT)
Pasang-surut demokrasi ; refleksi politik
Indonesia 1999 - 2019 / editor, M. Faishal Aminuddin, Wahyu
Prasetyawan. -- Depok : Pustaka LP3ES (Lembaga Penelitian,
Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi dan Sosial), 2020.
x + 363 hlm. ; 23 cm

ISBN 978-602-7984-60-8 (PDF)

1. Indonesia -- Politik dan pemerintahan, 199-2019.
I. Faishal Aminuddin, M. II. Wahyu Prasetyawan.
320.959 8

Cetakan pertama, Desember 2020
Penerbit LP3ES, anggota Ikapi
Jl. Pangkalan Jati No. 71
Cinere, Depok - 16513
Telp. 021-2765 4119. E-mail: lp3es@lp3es.or.id
Hak cipta © pada penulis, 2020
Disunting oleh: Malik Ruslan
Desain sampul: Alanbosa
Sumber Ilustrasi Sampul: https://foto.kompas.com/photo/read/
2020/10/13/1602588505209/aksi.massa.
menolak.uu.cipta.kerja.ricuh

Daftar Isi

- Prakata *ix*
- Pengantar Editor *1*

1. Menakar Ketercapaian Politik Perempuan di Era Reformasi *15*
   Juwita Hayyuning Prastiwi
2. Hasil Pemilu 2019 dan Perselisihannya *43*
   Luthfi Widagdo Eddyono
3. Gerakan Buruh di Indonesia Era Reformasi: Perubahan Mendasar dan Tantangan pada Perubahan Struktural *77*
   Mohammad Fajar Shodiq Ramadlan
4. Kebebasan Pers dalam Ancaman: Indonesia Setelah Dua Dekade Reformasi Politik *103*
   Wijayanto dan *Nurul Hasfi*
5. Reformasi TNI dan Kontrol Sipil atas Militer di Era Reformasi *139*
   Aditya Batara Gunawan
6. Kesenjangan dan Demokrasi di Indonesia: Pengalaman Masa Reformasi *175*
   Wahyu Prasetyawan

7. Pemilu 2019 dan Tikungan Demokrasi *209*
Muhammad Tri Andika Kurniawan

8. Populisme dan Otentitas Bali *233*
Muhammad Ali Azhar, Nazrina Zuryani, dan
Tedi Erviantono

9. Partai dan Pemilu di Zaman Demokrasi: *255*
Indonesia 1999-2017
M Faishal Aminuddin

10. Sistem Peradilan Pidana di Era Reformasi 279
Fachrizal Afandi

11. Inovasi Aktor Politik dalam Kampanye Politik 311
Muhtar Haboddin

12. Epilog: Indonesia dan Stagnasi Demokrasi *339*
Syahrul Hidayat

Indeks *349*

Tentang Penulis *357*

Daftar Grafik

- Pengukuran Demokrasi: IDI dan Freedom House *187*
- Demokrasi dan Kesenjangan *189*
- Demokrasi dan Kesenjangan Tingkat Provinsi pada Tahun 2015 *191*
- Dinamika Kesenjangan dan Demokrasi Tahun 2009 dan Tahun 2016 *194*
- Demokrasi di Lima Provinsi *198*
- Gini Rasio di Lima Provinsi *200*
- Korelasi Demokrasi dan Kesenjangan di Yogyakarta *201*
- Korelasi Demokrasi dan Kesenjangan di Jawa Timur *202*
- Gambaran Umum Indonesia *256*

Daftar Tabel

- Latar Belakang Anggota Legislatif Perempuan untuk DPR-RI 2019-2024 *21*
- Jumlah Anggota Legislatif Perempuan untuk DPR-RI *23*
- Jumlah Kursi Perempuan DPR-RI *25*
- Tuntutan Buruh dalam *May Day* Sepanjang Tahun 2013-2017 *92*
- Kekerasan Kepada Jurnalis (2010-2015) *133*
- Indikator Kontrol Sipil atas Militer dalam Konteks Demokrasi *143*
- Tunggakan SPDP per Tahun *301*

- Jejaring Antarcaleg Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota *323*
- Praktik Blusukan Politik *328*

Daftar Gambar

- Jumlah Perolehan Suara Calon Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019 *48*
- Kualitas Demokrasi Menurut SMRC 20 Mei - 1 Juni 2019 *216*
- Rule of Law Index Indonesia *221*
- Bentuk Jejaring Antarcaleg *321*

Prakata

Gerakan Reformasi di Indonesia yang dimulai pada tahun 1998 telah membuka ruang bagi demokratisasi. Setelah berjalan selama lebih dari 20 tahun, sudah waktunyalah kiranya memotret hasil yang dituai dari berbagai dinamika dan pergulatan dalam menata demokrasi dalam berbagai aspeknya itu. Potret yang disajikan oleh para kontributor di dalam buku ini mencakup beberapa isu: partisipasi politik perempuan, dampak sistem Pemilu, aspek konstitusional dalam sengketa Pemilu, gerakan buruh, politik identitas dalam tingkat lokal, hubungan sipil-militer, kebebasan pers, dan kesenjangan ekonomi.

Dari sini kelihatan bahwa berbagai artikel dalam buku ini memotret pernak-pernik perubahan dari berbagai sudut pandang kasus. Sekalipun belum bisa disebut komprehensif, namun cukup memberikan kontribusi untuk menjelaskan sejauh mana perubahan yang terjadi itu memberikan dampak bagi bekerjanya demokrasi. Buku ini bukanlah sebuah kontribusi untuk menafsir politik Indonesia di era demokratisasi, melainkan sebatas usaha kolektif untuk merefleksikan berbagai kasus dan menarik kesimpulan yang diharapkan bisa digunakan melihat potret demokratisasi dalam kurun 20 tahun terakhir.

Artikel dalam buku ini berasal dari *workshop* terbatas yang diselenggarakan oleh Consortium for Indonesian Political Research (CIPR/P3I) yang difasilitasi oleh Departemen Ilmu Politik Universitas Bakrie Jakarta pada tahun 2017 di Jakarta. Untuk itu, kami berterima kasih kepada beberapa kolega yang bersedia menjadi fasilitator dalam agenda tersebut, terutama kepada Tri Andhika dan Aditya Batara dari Universitas Bakrie yang menyediakan tempat dan memfasilitasi serangkaian diskusi yang menghasilkan naskah ini. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada seluruh peserta dari berbagai universitas dan lembaga yang mengikuti proses pengayaan naskah, meskipun yang berhasil menyelesaikannya tidak lebih dari separuh peserta yang hadir.

Malang-Jakarta, Mei 2020

Pengantar Editor

M Faishal Aminuddin
Wahyu Prasetyawan

Apa yang bisa direfleksikan dari politik dan demokrasi Indonesia dalam rentang masa 20 tahun terakhir? Pertanyaan itu membuat kami tertantang untuk memberikan jawaban dengan cara melakukan telaah, analisis dan refleksi dengan berangkat dari fenomena, kasus, data dan fakta dari berbagai lini kehidupan sosial, politik, hukum dan ekonomi.

Dalam kurun 20 tahun terakhir, studi yang menjelaskan perkembangan, dinamika dan tantangan politik dan demokrasi Indonesia sudah sedemikian banyak. Melalui metode riset yang maju dan analisis yang canggih, khalayak bisa melihat potret demokratisasi secara lebih baik. Dalam ruang kebebasan berpendapat yang baik, para akademisi dan mahasiswa mempunyai kesempatan yang lebih banyak untuk menuangkan karya-karya mereka. Pertumbuhan jurnal-jurnal ilmiah yang baru semakin pesat, seiring dengan bertambahnya jumlah doktor baru dalam bidang ilmu politik yang kehadirannya semakin memberikan optimisme akan masa depan studi politik dan demokratisasi di Indonesia.

Dari sekian banyak capaian akademia dalam menganalisis dan menjelaskan persoalan demokrasi Indonesia dalam kurun 20 tahun terakhir, kami melihat hanya sedikit refleksi yang

dilakukan. Refleksi bisa juga diartikan sebagai penilaian atas bekerjanya demokratisasi atau juga suatu penafsiran bagaimana sebenarnya perjalanan demokrasi yang masih menyisakan banyak persoalan, yang kemudian bukan hanya membuat demokrasi bernilai cacat, keluar jalur, bahkan bisa mengembalikan pendulum kembali ke arah otoritarianisme. Tentu dengan wajah dan aktor politik yang berbeda-beda.

Dalam periode 20 tahun setelah transisi demokrasi, fase konsolidasi adalah titik krusial, apakah negara tersebut bisa menjadi demokratis atau sebaliknya. Terdapat dua faktor utama yang memengaruhinya: pembangunan ekonomi dan daya penerimaan terhadap budaya demokrasi non-Barat.[1] Pembangunan ekonomi mengalami peningkatan bersamaan dengan berkembangnya politik demokratis. Para aktor dari rezim otoritarian seperti para perwira militer dan kader partai tunggal yang berkuasa, sama-sama berkepentingan untuk tetap bertahan dan melanjutkan fungsinya, sekalipun mengalami moderasi setelah liberalisasi politik dan perubahan rezim. Mereka menawarkan negosiasi kepada pemimpin sipil untuk menghindari kekerasan.[2] Dari faktor-faktor tersebut, kami mencoba merefleksikan demokratisasi di Indonesia, dengan mengetengahkan tiga konsepsi sebagai ruang lingkup untuk menjelaskan sejauh mana demokratisasi bekerja dan persoalan apa yang penting untuk diangkat.

Pertama, dalam periode transisi, kebutuhan untuk mendesain *rule of law* sebagai bagian dari aktualisasi nilai-nilai demokratis memberikan ruang negosiasi dan kompromi. Ini

1 Samuel P Huntington, "After Twenty Years: the future of the third wave", *Journal of Democracy,* 8(4), 1997, hlm. 4.

2 Barbara Geddes, "What Do We Know About Democratization After Twenty Years?", *Annual Review of Political Science,* 2(1), 1999, hlm. 141.

terutama dilakukan antara segenap kekuatan politik dari elite lama dari kelompok militer dan partai dengan pemimpin sipil yang menggerakkan perubahan reformasi. Ruang negosiasi dan kompromi ini berjalan di atas koridor mekanisme konstitusional di mana perubahan struktur politik dilakukan melalui lembaga formal yang dihasilkan dari Pemilu.

Kedua, perubahan struktur ekonomi memberikan pengaruh pada variabel-variabel turunannya, mulai dari pengelolaan sumber daya, kebijakan fiskal dan moneter, sampai pada munculnya persoalan pada aspek distribusi kemakmuran. Struktur ekonomi yang solid dan memiliki pijakan ideologi yang jelas memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi yang konstan. Sektor ekonomi yang berhubungan dengan stabilitas politik elektoral secara umum memberikan petunjuk mengenai potensi dan prospek bagi terjadinya turbulensi yang berakibat pada tingkat ketahanan pencapaian ekonomi sebagai prasyarat suksesnya fase konsolidasi demokrasi.

Ketiga, manifestasi dari pergulatan dan dinamika antara fungsi pemerintahan dengan reaksi dan respons di masyarakat memberikan petunjuk akan terjadinya hubungan resiprokal yang bisa menjustifikasi bahwa perubahan juga terjadi pada level paling bawah dari struktur masyarakat itu. Gejala perubahan, apakah itu bersifat parsial atau substansial pada tingkat masyarakat, bisa memberikan gambaran sejauh mana tingkat persebaran atau diseminasi aturan formal bisa mempunyai daya dorong terhadap berubahnya struktur atau hanya variabel-variabel kecil dalam masyarakat. Lokalitas kemudian menjadi penting untuk dijelaskan. Baik sebagai imbas dari perubahan dari tingkat nasional atau justru sebaliknya, terdapat bukti-bukti menarik bahwa lokalitas memberikan respons terhadap perubahan politik dengan caranya masing-masing sehingga memberikan bentuk pada wajah politik nasional.

Kompromi di Awal Transisi

Pada periode awal transisi, terdapat dua kekuatan utama yang saling berhadapan: representasi elite politik bersama elite militer dari rezim otoritarian dengan elite politik sipil yang pro-demokrasi. Memberikan tempat khusus dalam diskusi sejauh mana kedua kelompok kekuatan ini membangun dialog dan kompromi serta saling bernegosiasi tentang masa depan demokrasi, memiliki signifikansi tinggi. Mundurnya Jenderal Soeharto dari tampuk kekuasaannya selama 32 tahun ternyata tidak diikuti dengan kerasnya sikap institusi militer untuk mempertahankan rezim Orde Baru. Sekalipun ada beberapa riak dan kasuistik seperti penculikan aktivis yang dilakukan oleh grup kecil dari Kopassus, tapi secara umum, militer pada akhirnya membuka ruang negosiasi dengan pemerintahan sipil, baik saat BJ Habibie naik sebagai presiden maupun pemerintahan sipil sesudahnya yang dihasilkan dari Pemilu 1999.

Upaya untuk memperkuat kontrol sipil atas militer adalah agenda jangka panjang. Model kompromi jangka pendek terbukti mengandung risiko besar bagi stabilitas pemerintahan sipil. Misal, intervensi sipil yang dirasakan terlalu besar dalam memastikan agar institusi militer tidak lagi terlibat dalam formulasi kebijakan, terutama di sektor pertahanan dan keamanan. Dalam doktrin klasik hubungan sipil-militer Huntingtonian, militer adalah pelaksana kebijakan yang sepenuhnya ditentukan oleh supremasi sipil. Dalam periode yang penuh turbulensi, tentu konsolidasi sipil menjadi prasyarat agar bisa "menundukkan" agresivitas militer yang selalu ingin terlibat dalam pengambilan kebijakan. Jika konsolidasi sipil itu gagal, maka variabel pelemahan elite sipil akan menarik militer agar terus dilibatkan dalam—bukan hanya formulasi—melainkan sampai pada tingkat mengeksekusi kebijakan sekaligus.

Posisi demokrasi Indonesia dalam kategori *"electoral democracy"* belum menghasilkan *"civilian supremacy"* atau *"civilian control"* terhadap militer. Dua kategorisasi ketat tersebut belum bisa tercapai. Penyebabnya, karena politisi sipil yang terombang-ambing antara kebutuhan pragmatis menjadikan militer sebagai kekuatan pendukung bagi kubu dan kebijakannya seiring dengan tingginya posisi tawar institusi militer dalam mengurus organisasinya—juga perluasan spektrum kontribusi di luar urusan pertahanan. Akibatnya, kategorisasi yang bisa dilekatkan dalam kasus Indonesia adalah *"conditional subordination"*.[3] Artinya, subordinasi militer atas pemerintahan sipil hanya bersifat kondisional, tidak konstan sehingga memiliki peluang, dalam kondisi tertentu, di mana milter menjadi tidak lagi bisa dikendalikan oleh sipil.

Dalam artikelnya, Aditya Batara menguraikan secara deskriptif bagaimana proses depolitisasi militer dari rezim ke rezim pasca Orde Baru. Dia mengulas secara jernih pelibatan militer dalam berbagai program dan kegiatan yang tidak ada urusannya dengan persoalan pertahanan. Jelas terlihat bahwa kontrol sipil masih lemah sehingga tidak mampu membangun demarkasi yang jelas atas ruang aktualisasi militer dalam mendorong terwujudnya militer yang profesional dan berada di bawah supremasi sipil secara penuh. Secara jangka panjang, hal ini memiliki arti bahwa selama militer tidak bisa diintervensi dalam soal pertahanan dan organisasi militer, selama itu pula demokrasi berada pada titik yang rapuh. Seakan menjawab kekhawatiran terbesar bagi terjadinya resesi demokrasi, kekhawatiran itu justru dimulai dengan kegagalan sipil meletakkan supremasi atas militer dan macetnya konsolidasi disebabkan oleh faktor internal yang dominan.

---

3 Aurel Croissant, "Civilian Control over the Military in East Asia", *The East Asia Institute Fellows Program Working Paper Series,* 31, 2011, hlm. 9.

Posisi elite militer yang masih terlampau kuat malah menerbitkan pertanyaan, ada persoalan apa dalam siklus konstitusional di mana pemilian umum (Pemilu) sudah berjalan dengan baik dan menghasilkan pemerintahan sipil yang kontinu dalam 20 tahun terakhir? Dari artikel Faishal Aminuddin bisa dilihat potret regulasi kepemiluan yang mengandung cacat logika sistemik sehingga turunannya dalam implementasi menghasilkan banyak persoalan. Pada saat yang sama, partai politik yang dibangun lebih banyak dijadikan kendaraan para pemburu jabatan publik dengan sistem kepemilikan personal yang tinggi. Ini yang membuat partai-partai tidak memberikan kontribusi signifikan bagi penguatan konsolidasi sipil sebab energi banyak dihabiskan dalam konflik yang tidak terkelola dengan baik.

Dalam fase awal demokrasi, elite politik pro-demokrasi adalah aktor kunci karena kepemilikan akses pada perumusan dan penetapan aturan main yang demokratis yang dipayungi oleh konstitusi. Tekanan massa terhadap mereka secara masif dan keras memberikan peluang pada upaya untuk meletakkan dasar sistem politik yang demokratis, sekalipun tinggi dan rendahnya komitmen mereka akan sangat tergantung pada kepentingan politik jangka pendek. Hal tersebut juga sangat memengaruhi keberlanjutan upaya memperkuat institusi publik dan memperbaiki perangkat institusi demokratik lainnya.[4] Apabila tekanan massa mulai meluntur, para elite politik akan cenderung membela kepentingan politik jangka pendek, sehingga berpotensi mengorbankan banyak capaian yang seharusnya didapatkan untuk memperkukuh sistem dan perangkat demokrasi.

---

4 Jan Pakulski dan John Higley, "Elite and Leadership Change in Liberal Democracies", *Comparative Sociology,* 6(1-2), 2007.

Beberapa bukti pelemahan supremasi sipil terhadap perangkat demokrasi semakin terlihat dalam berbagai uraian yang diberikan oleh Wijayanto dan Nurul Hasfi, yang menganalisis menurunnya tingkat kebebasan pers. Sekalipun belum ada satu media pun yang dibreidel sebagaimana terjadi ketika rezim otoritarian, namun serangkaian *censorships by request,* intimidasi jurnalis dan ancaman pidana lain yang menghambat kebebasan menyampaikan berita, mulai terasa. Pemilu yang seharusnya berjalan dengan jujur dan adil, mulai rendah integritasnya. Ulasan dari Tri Andika secara gamblang menjelaskan perkembangan Pemilu yang semakin amburadul, dan dalam skala tertentu mulai mengkhawatirkan dari aspek netralitas aparat. Andika menilai kualitas demokrasi suatu negara sangat ditentukan oleh kualitas pemilunya. Dalam konteks Indonesia, artikel ini menilai melemahnya kualitas demokrasi kita dipengaruhi oleh aspek terkait integritas pelaksanaan Pemilu.

Ekonomi dan Stabilitas Politik

Dalam perjalanan sejarah Indonesia modern, hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik selalu fluktuatif mengikuti rezim politik yang berkuasa. Jika dibatasi sejak masa Orde Baru dan Reformasi, maka dapat dilihat bahwa pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik terlihat cukup jelas. Pada masa Orde Baru di bawah Soeharto (1968-1997) pertumbuhan ekonomi rata-rata mencapai 7,4 persen. Sedangkan pada masa Reformasi (dihitung 2009-2017) rata-rata pertumbuhan ekonomi mencapai 5,4 persen (Tabel 4.1 dalam Sato, 2019: 74),[5] dapat dilihat pertumbuhan ekonomi

5 Yuri Sato, "Reemerging Developmental State in Democratized Indonesia", dalam Yusuke Takagi, Veerayooth Kanchoochat, Tetsushi Sonobe (*eds.*), *Developmental State Building: the politics of emerging economies* (Singapore: Spinger Open, 2019).

di masa Reformasi lebih kecil dibandingkan dengan masa Orde Baru.

Bagaimana menjelaskan perbedaan tersebut? Para ahli Indonesia sepakat bahwa terdapat perbedaan sistem politik dari dua masa tersebut. Pada masa Orde Baru, Indonesia berada di bawah rezim (semi) otoriter, dan "pembangunan" menjadi ideologi negara.[6] Dalam masa panjang pembangunan sebagai ideologi, militer menjadi pendukung utamanya.[7] Dengan militer sebagai salah satu pendukungnya—lainnya Golongan Karya dan birokrasi—proses pembangunan dapat berjalan dengan baik. Militer memiliki kekuasaan struktural[8] yang didapat dari penguasaan monopoli kekerasan, keterlibatan dalam proses politik, dominasi dalam dunia intelijen, dan jangkauannya hingga desa-desa. Dengan cara ini, dua tujuan kembar Orde Baru yakni stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi, dapat dicapai. Pada sisi politik, stabilitas politik dapat dicapai karena elemen-elemen yang bertentangan dengan proses atau tujuan pembangunan tidak diberikan ruang untuk bersuara. Stabilitas politik ini memberikan landasan bagi pertumbuhan ekonomi karena masuknya arus investasi asing dan bantuan pembangunan.

Pada masa Reformasi, peran militer jauh berkurang karena peran politiknya dihapuskan. Namun, mengatakan bahwa menurunnya stabilitas politik menyebabkan turunnya pertumbuhan ekonomi, juga terlalu menyederhanakan masalah.

---

6 Thee KW, "The Soeharto Era and After: Stability, Development and Crisis, 1966–2000", dalam Dick HW, Houben VJH, Lindblad JT, Thee KW (*eds*), *The Emergence of a National Economy: an Economic History of Indonesia, 1800–2000* (Sydney: Allen & Unwin, Sydney and University of Hawai'I Press, Honolulu, 2002), hlm. 194–243.

7 Takashi Shiraishi, "The Indonesian Military in Politics", dalam Adam Schwarz and Jonathan Paris (*eds.*), *The Politics of Post-Suharto Indonesia* (New York: Council on Foreign Relation Press, 1999).

8 *Ibid*.

Masalahnya, pertumbuhan ekonomi adalah proses kompleks yang melibatkan banyak variabel. Pastinya, yang membedakan masa Orde Baru dan Reformasi adalah rezeki melimpah dari minyak dan komoditas. Orde Baru menikmati rezeki minyak dan komoditas, sementara masa Reformasi hanya sedikit menikmati rezeki minyak, atau bahkan tidak sama sekali. Harga komoditas juga cenderung turun pada masa Reformasi.

Wahyu Prasetyawan menggambarkan kesulitan untuk menemukan hubungan yang lebih pasti dan ajek antara kesenjangan dan demokrasi, setidaknya untuk kasus Indonesia di era Reformasi. Hasil estimasi yang dilakukan Wahyu dapat menemukan hubungan antara kesenjangan dengan demokrasi. Walaupun demikian, studi ini menemukan adanya indikasi hubungan antara keduanya, walaupun masih sangat samar. Namun, temuan ini harus dibaca secara saksama dan hati-hati. Diperlukan cakupan data yang lebih detail untuk memahami dinamika antara kesenjangan dan demokrasi itu.

Dalam variabel mikro, persoalan ketenagakerjaan sebagai bagian dari penyokong perekonomian, dibahas oleh M Fajar Shodiq Ramadlan. Menurut Fajar, gerakan buruh dalam 20 tahun Reformasi belum menjadi kekuatan politik yang determinan dalam kontestasi isu-isu ekonomi, sosial, dan politik. Dia melihat ada tiga perubahan mendasar di era Reformasi yang memberikan pijakan baru dalam gerakan buruh. *Pertama,* kebebasan dalam berorganisasi dan menyuarakan pendapat bagi buruh. *Kedua,* perubahan kelembagaan hubungan industrial yang menempatkan buruh pada posisi tawar yang lebih kuat. *Ketiga,* capaian-capaian pada aspek kesejahteraan. Sekalipun kita menilai dari aspek ini sudah terdapat kemajuan yang berarti, namun yang perlu diperdalam adalah sejauh mana kontribusi gerakan buruh bisa dinilai lebih utama dibandingkan dengan

aspek lain yang melibatkan peranan partai politik, parlemen atau institusi serta aktor lainnya.

Dinamika dalam Pentas yang Lain

Selain dua faktor di atas yang terkait dengan kontestasi antar-aktor mapan dalam rezim otoritarian dan faktor ekonomi, sebenarnya ada beberapa ruang pentas lain yang menarik untuk disimak dan menjawab beberapa pertanyaan. Misal, bagaimana lokalitas berubah? Adakah perkembangan dari gerakan perempuan dalam politik? Adakah perubahan dalam penegakan hukum? Dinamika lokalitas yang bersifat unik memang bervariasi dan muncul di berbagai daerah. Artikel yang membahas secara spesifik apa yang terjadi di Bali ternyata memunculkan hal penting, seperti penggunaan populisme sebagai strategi. Dalam ulasannya, Muhammad Ali Azhar, Tedi Erviantono, dan Nazrina Zuryani membahas populisme di tingkat lokal yang merupakan wilayah dengan penganut Hindu sebagai mayoritas. Mereka membahas istilah "Ajeg Bali", yang dilandasi oleh faktor untuk menjaga dan merawat budaya dari serbuan luar. Wacana *Ajeg Bali* diinisiasi oleh elite yang memiliki kapital dan mengendalikan media massa. Ali Azhar dan kawan-kawan melihat gerakan ini menciptakan simbol-simbol baru kebudayaan untuk mendefinisikan kembali identitas kebalian orang Bali demi kepentingan kekuasaan. Penguatan identitas lokal yang bertaut dengan kepentingan politik kedaerahan juga terjadi di berbagai daerah lain. Namun, tidak sekuat di Bali di mana aspek agama, budaya dan suku bisa bertemu dalam satu kesatuan yang bersifat historis.

Sementara itu, gerakan politik perempuan tampak mengalami kemajuan sekalipun faktor budaya sebagai unsur penggerak utamanya masih membutuhkan dukungan yang lebih kuat.

Juwita Hayyuning Prastiwi membahas peran perempuan setelah 20 tahun Reformasi. Menurutnya, pasca kejatuhan Soeharto pada tahun 1998, isu perempuan dan gender mendapatkan perhatian besar. Inisiatif mendorong isu tersebut lebih banyak dilakukan oleh kelompok *civil society organizations* (CSOs), akademisi dan lembaga donor asing. Namun, Juwita menilai peran perempuan mengalami hambatan, walaupun dukungan institusi negara ataupun non-negara sudah tersedia. Jumlah politisi perempuan di DPR masih kurang dari 30 persen, dan perempuan yang terpilih sebagai gubernur perempuan hanya dua orang. Para perempuan tersebut terpilih karena memiliki jaringan kekerabatan yang kuat. Tidak kalah penting adalah strategi *blusukan* yang digunakan oleh politisi dalam kampanye politik. Dalam artikelnya, Muhtar Haboddin memberikan gambaran secara mendalam bagaimana *blusukan* dijalankan dan sejauh mana efektivitasnya dalam mendulang simpati pemilih, sekalipun strategi ini bisa juga dianggap sebagai *lipsync*. Karena itu, dibutuhkan pembuktian dalam studi yang lain untuk mengungkap bagaimana korelasi antara strategi *blusukan* dengan model kepemimpinan seorang kandidat ketika terpilih dalam jabatan publik.

Dalam aspek penegakan hukum, Fachrizal Afandi menganalisis dinamika lembaga Kejaksaan dalam perubahan politik. Dia menemukan bahwa tidak terjadi banyak perubahan dalam sistem peradilan pidana setelah masa Reformasi. Lembaga penegak hukum sempat memberikan harapan besar kepada masyarakat bagi terlaksananya penegakan hukum yang lebih baik dibanding masa sebelumnya. Namun harapan itu tidak terjadi. Fachrizal menunjukkan akar sistem peradilan pidana terletak pada kompleksitas dinamika politik dan konteks sosio-politik yang lebih luas dalam berbagai rezim yang berkuasa.

Tekanan politik juga sedikit banyak bisa dilihat dari ulasan Luthfi Widagdo Eddyono yang mendeskripsikan bagaimana Mahkamah Konstitusi menyelesaikan tugasnya untuk memutus perselisihan tentang hasil Pemilu 2019. Luthfi menegaskan, dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi mengerti bahwa sistem penyelesaian sengketa pemilu perlu mengadopsi prinsip bahwa gugatan pemilu mesti diajukan pada periode pemilu saat tindakan yang digugat terjadi. Dengan demikian, masih tersisa sedikit optimisme bahwa segenap sengketa dan konflik politik, masih dipercayakan kepada Mahkamah Konstitusi.

Semua kontribusi dalam bunga rampai ini membuktikan bahwa jalan Reformasi untuk menghadirkan demokrasi yang terlembaga, masih menghadapi rintangan. Namun berbagai usaha, kemajuan, modifikasi dan hambatan yang disampaikan setidaknya bisa membawa pembaca untuk ikut merefleksikan apa saja yang masih memerlukan perbaikan.*

Bibliografi

Croissant, Aurel. 2011. "Civilian Control over the Military in East Asia", *The East Asia Institute Fellows Program Working Paper Series,* 31.

Geddes, Barbara. 1999. "What Do We Know About Democratization After Twenty Years?", *Annual Review of Political Science,* 2(1).

Huntington, Samuel P. 1997. "After Twenty Years: the future of the third wave", *Journal of Democracy,* 8(4).

Pakulski, Jan dan John Higley. 2007. "Elite and Leadership Change in Liberal Democracies", *Comparative Sociology,* 6(1-2).

Sato, Yuri. 2019. "Reemerging Developmental State in Democratized Indonesia". Dalam Yusuke Takagi, Veerayooth Kanchoochat,

Tetsushi Sonobe (*eds.*), *Developmental State Building: the politics of emerging economies*. Singapore: Spinger Open.

Shiraishi Takashi. 1999. "The Indonesian Military in Politics". Dalam Adam Schwarz and Jonathan Paris (*eds.*), *The Politics of Post-Suharto Indonesia.* New York: Council on Foreign Relation Press.

Wie, Thee Kian. 2002. "The Soeharto Era and After: Stability, Development and Crisis, 1966–2000". Dalam Dick HW, Houben VJH, Lindblad JT, Thee KW (*eds.*), *The Emergence of a National Economy: an Economic History of Indonesia, 1800–2000.* Sydney: Allen & Unwin, Sydney and University of Hawai'i Press.

Menakar Ketercapaian Politik Perempuan di Era Reformasi

Juwita Hayyuning Prastiwi

Pendahuluan

Pasca kejatuhan Soeharto pada tahun 1998, isu perempuan dan gender mendapat perhatian besar. Meski inisiatif untuk mendorong isu ini lebih banyak berasal dari kelompok *civil society organizations* (CSOs), kalangan akademisi dan lembaga donor asing, namun capaian-capaian gerakan mereka berhasil menyumbang pada perubahan tatanan politik yang lebih ramah terhadap perempuan.

Melalui dorongan-dorongan eksternal, negara kemudian mengambil langkah-langkah besar, seperti membentuk lembaga sampiran negara. Keppres No. 181 Tahun 1998 *jo*. Perpres No. 65 Tahun 2005, menandai pembentukan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan). Selain kehadiran Komnas Perempuan, negara juga mengubah nomenklatur kementerian dari sebelumnya "Menteri Negara Urusan Peranan Wanita" menjadi "Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan".

Selain reformasi kelembagaan, beberapa aturan perundangan yang pro pada perbaikan nasib perempuan juga berhasil

disahkan. Terutama pada dekade pertama Reformasi, cukup banyak peraturan perundangan yang ditetapkan, seperti UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan KDRT, UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang. Selain dalam bentuk UU, pada dekade ini juga hadir Inpres No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG).

Pada implementasinya, aturan-aturan ini menghadapi banyak tantangan dan kendala dalam memfasilitasi tegaknya hak asasi perempuan, umpama pada pengaturan PUG yang menemui kendala, baik dari aspek individu maupun birokrasi.[1] Selain PUG, sejumlah UU yang berupaya melindungi hak politik perempuan, juga belum efektif meningkatkan keterwakilan perempuan, baik di parlemen nasional maupun di mayoritas parlemen lokal.

Dari aspek politik global, perempuan memang dianggap sebagai kelompok yang sepatutnya terwakili baik secara deskriptif maupun substantif. Secara deskriptif, praktik keterwakilan perempuan banyak merujuk pada ide *critical mass* yang telah diperkenalkan selama 40 tahun dan masih menjadi konsep populer untuk menganalisis politik perempuan hingga saat ini. Asumsi yang mendasari ide *critical mass* adalah, bahwa tercapainya jumlah tertentu dalam parlemen akan berimplikasi pada perubahan perilaku politik parlemen, termasuk perubahan pada produk legislasi atau keterwakilan substantif.

Terpenuhinya *critical mass* diharapkan mampu menjadi katalisator bagi perubahan-perubahan yang lebih kualitatif. Terkait

1 Widjajanti Santoso, *Problematika Kebijakan Pengarusutamaan Gender dalam Mengatasi Marjinalisasi Perempuan* (Jakarta: P2KK-LIPI, 2014).

perubahan kualitatif ini, National Democratic Institute (NDI) dalam tulisan berjudul *Why Women in Politics* menyimpulkan lima bukti empiris yang membuat kehadiran perempuan di politik sangatlah penting, yakni: 1) *Women work across party lines,* 2) *Women law makers are highly responsive to constituent concern,* 3) *Women help secure lasting peace,* 4) *Women's participation encourages citizen confidence in democracy,* 5) *Women priorities education, health, and other key development indicators*.[2]

Namun, sayangnya di Indonesia, angka *critical mass* itu tidak pernah tercapai, sehingga perempuan tetap berada dalam kategori *under-represented.* Sejak sistem kuota diperkenalkan pada Pemilu 2004, capaian kursi perempuan berlangsung fluktuatif, dengan capaian tertinggi sebesar 20,5 persen pada Pemilu 2019. Kekhawatiran dari minimnya kursi perempuan adalah lemahnya posisi tawar isu perempuan, yang seharusnya dapat diakomodasi pada proses-proses politik parlemen.

Pippa Norris dan Ronald Inglehart dalam artikel berjudul "Women and Democracy: Cultural Obstacle to Equal Representation", menyebutkan akar penyebab terhambatnya keterwakilan deskriptif perempuan di politik (terutama parlemen) adalah sebagai berikut:

> *Structural factors, including levels of socio economic development and the proportion of women in professional and managerial occupations; the impact of political institutions, such as electoral systems based on proportional-representation; and cultural factors, like the predominance of traditional attitudes toward gender roles.*[3]

---

2 NDI, *Why Women in Politics* (Washington: NDI, 2016).

3 Pippa Norris dan Ronald Inglehart, "Women and Democracy: Cultural Obstacle to Equal Representation", *Journal of Democracy,* Volume 12, No. 4, 2001.

Pada konteks Indonesia, UNDP (2010) dalam buku *Women's Participation in Politics and Government in Indonesia* juga menyebutkan adanya tiga penghambat perempuan dalam politik, yaitu *socio-economic barriers, political and institutional barriers* serta *personal and pshycological barriers*. Berdasarkan kedua pendapat ini, maka bagi perempuan aturan-aturan pemilu hanyalah satu hambatan yang berkelindan dengan hambatan-hambatan lain, seperti terbatasnya modal, kurangnya pengalaman politik, termasuk adanya interpretasi ajaran tertentu yang menghalangi perempuan, baik untuk dipilih dalam pemilu maupun untuk menempati jabatan-jabatan strategis setelah terpilih.

Di antara tiga penghambat yang telah disebutkan, artikel ini hendak memfokuskan pada faktor *political and institutional barriers*. Melalui penelusuran literatur, penulis menemukenali riset-riset dengan fokus serupa, di antaranya seperti Sarah Childs dan Mona Lena Krouk (2008), Li-Ju Chen (2010), Tam O'Neil and Pilar Domingo (2016), Johnson-Myers (2017), Stephen A Meserve *et.al* (2014), Shauna Shames (2015), Mirjam Allik (2015). Kemudian dari Indonesia, terdapat riset-riset dari Masnur Marzuki (2009), Nalom Kurniawan (2013), Sri Lestari Wahyuningroem (2011), Dwi Windyastuti (2013), Ben Hillman (2017).

Secara umum, riset-riset tersebut berkutat pada pembahasan mengenai pemilu dan keterwakilan deskriptif perempuan di parlemen, serta berhenti pada pengalaman Pemilu 2014. Artikel ini hendak mengkaji keterwakilan perempuan dalam dua dekade Reformasi, yang memerhatikan keterkaitan antara pemilu, efektivitas keterwakilan perempuan dengan aspek-aspek lain, seperti *critical junctures, critical structures* dan *critical actors*. Sedangkan dari sisi konteks, penulisan difokuskan pada pengalaman perempuan dalam menghadapi tidak hanya

pemilu legislatif tapi juga pemilu kepala daerah. Berikutnya, seperti pada kebanyakan penelitian pemikiran feminis, artikel ini diharapkan dapat menjadi refleksi bersama yang mampu mendorong perubahan strategis nasib perempuan di dalam politik.

Perempuan dan Politik Elektoral

Topik politik perempuan dalam arena kontestasi elektoral memang memiliki posisi penting. Secara mendasar, kontestasi elektoral bersandar pada sistem pemilu yang dipraktikkan, di mana pilihan terhadap sistem ini akan berkonsekuensi pada banyak hal. Pada jangka pendek, sistem pemilu terkait dengan berat ringannya kompetisi di antara para kandidat. Namun pada jangka panjang, sistem ini dapat memengaruhi efektivitas pemerintahan serta memengaruhi derajat demokrasi, mengingat hasil pemilu merupakan hulu dari kebijakan publik.

Di Indonesia, sistem pemilu yang diimplementasikan pada pemilu legislatif (DPR dan DPRD) adalah sistem pemilu proporsional. Sebagai catatan, sistem proporsional yang diterapkan pasca-Orde Baru memiliki perbedaan sistem nominasi antara Pemilu yang diselenggarakan pada Pemilu 1999 dengan setelahnya, serta perbedaan sistem penghitungan suara antara Pemilu 2004 dengan setelahnya.

Pada pemilu legislatif tahun 1999, sistem proporsional dipadukan dengan nominasi *closed list system*. Dalam perpaduan ini, pemilih tidak berkemampuan menentukan siapa wakil mereka, karena nama-nama calon anggota legislatif (caleg) tidak ditampilkan di dalam kertas suara. Kemampuan pemilih dibatasi pada memilih partai politik, berikutnya partai yang menentukan siapa orang-orang yang akan ditempatkan di parlemen.

Sedangkan pada Pemilu 2004, 2009, 2014, dan 2019, tiap-tiap UU Pemilu yang berlaku menyebutkan bahwa sistem pemilu yang digunakan adalah sistem proporsional terbuka. Meski demikian, pada Pemilu 2004 terdapat perbedaan dibandingkan Pemilu 2009, 2014, dan 2019, karena penentuan pemenang pada 2004 masih didasarkan pada nomor urut, sedangkan pada pemilu setelahnya didasarkan pada suara terbanyak.

Perubahan dari *closed list* menjadi *open list* berkonsekuensi pada peluang keterpilihan perempuan. Mirjam Allik menyebutkan bahwa *open list system* tidak dapat memberi garansi pada peningkatan keterwakilan perempuan karena alasan sebagai berikut:

> *Others have argued that PR systems increase women's representation because they are less candidate centred, emphasising party representation and reducing personal vote incentives.*[4]

Allik menekankan bahwa sistem proporsional tertutup merupakan sistem yang *party centered* daripada *candidate centered.* Sebagai konsekuensinya, proporsional tertutup mampu meminimalkan *personal vote incentives* dari kandidat kepada calon pemilih. Hal inilah yang menjadi alasan mengapa sistem proporsional tertutup lebih dapat meningkatkan keterwakilan perempuan dibandingkan sistem proporsional terbuka. *Personal vote incentive* akan semakin menguat pada sistem proporsional terbuka, apalagi sejak Pemilu 2009 proporsional terbuka dipadukan dengan penghitungan berdasarkan suara terbanyak. Kombinasi semacam ini semakin menghambat keterpilihan perempuan. Pada praktiknya, kombinasi sistem ini

---

4 Mirjam Allik, "Who Stands in the Way of Women? Open vs. Closed lists and Candidate Gender in Estonia". *Journal East European Politics,* Vol; 31, No. 4, 2015.

juga membatasi akses kursi parlemen hanya bagi perempuan-perempuan dari kelompok sosial tertentu. Ben Hilman mencatat, *several women activists and capable parliamentarians have lost their seats and been replaced by women from political dynasties.*[5]

Merujuk pada data Puskapol UI (2014)[6] tentang basis keterpilihan caleg perempuan DPR-RI hasil Pemilu 2014, sebanyak 36 dari 97 orang (sebesar 47 persen) berasal dari jaringan kekerabatan elite politik. Sedangkan pada data Pemilu 2019, terdapat 118 perempuan yang terpilih (mencapai 20,5 persen). Berikut ini adalah tabel yang disusun berdasarkan penelusuran mandiri berbasis *website* mengenai latar belakang anggota legislatif (aleg) perempuan periode 2019-2024:

Tabel 1
Latar Belakang Anggota Legislatif
Perempuan DPR-RI 2019-2024

No	*Latar Belakang*	*Persentase*
1	Jaringan kekerabatan elite	47,4
2	Kader partai	28
3	Selebritas/Figur populer	11,8
4	Aktivis kemasyarakatan	6
5	Profesional	6,7

Sumber: Diolah, 2019.

Berdasarkan Tabel 1, sebanyak 56 orang atau sebesar 47,4 persen dari 118 perempuan yang terpilih berasal dari jaringan kekerabatan elite politik. Berdasarkan provinsi,

5 Ben Hilman, *Increasing Women's parliamentary Representation in Asia and the pasific: The Indonesia Experience* (Australia: The Australian National University, 2017).
6 Puskapol UI, Profil Anggota Legislatif 2014-2019: *Potensi Dominasi Fraksi Mkin Kuat* (Jakarta: Puskapol UI, 2014).

jumlah provinsi yang paling banyak menyumbang perempuan dari jaringan kekerabatan elite adalah dari daerah pemilihan (Dapil) Jawa Barat sebanyak 12 orang, disusul Dapil Jawa Tengah sebanyak 8 (delapan) orang. Oleh karena itu, reproduksi kebijakan afirmasi seperti kuota dalam pencalegan maupun dalam kepengurusan partai, serta pemberlakuan *zipper system,* tampak tidak mampu memberi perubahan signifikan, baik perubahan deskriptif maupun substantif. Ketidakmampuan tersebut berakar pada pilihan sistem yang fundamental, bahwa sistem proporsional terbuka lebih tidak ramah perempuan, sehingga hasilnya perempuan tetap berada pada kategori *under-representation*.

Berkaitan dengan kebijakan afirmasi, secara historis kuota minimal 30 persen perempuan telah diberlakukan sejak Pemilu 2004, melalui UU Pemilu Nomor 12 Tahun 2003. Berikutnya, lahir aturan-aturan lain yang mencoba menyokong terpenuhinya kuota ini seperti aturan *zipper system* pada Pasal 55 UU Nomor 10 Tahun 2008 serta kuota minimal 30 persen perempuan pada kepengurusan partai dalam UU Nomor 2 Tahun 2008. Namun, meski Pemilu 2019 berhasil meningkatkan angka kehadiran perempuan sebesar 20,5 persen di DPR-RI, sistem ini tidak pernah berhasil menjadi katalisator tercapainya *critical mass* sebesar 30 persen.

Adanya perubahan sistem penghitungan suara dari nomor urut menjadi suara terbanyak pada tahun 2008 telah mewariskan kehancuran akses perempuan ke dalam politik pada pemilu-pemilu berikutnya. Perubahan penghitungan kursi menjadi suara terbanyak ini menjadi *withdrawal effect* atas aturan *zipper system,* karena berimplikasi pada makin beratnya perempuan untuk berkontestasi dalam pemilu legislatif.

Capaian Dekade Pertama dan Kedua Reformasi

Pada dekade pertama Reformasi, perbaikan-perbaikan regulasi kepemiluan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan terus dilakukan. Kebijakan kuota yang hadir pada tahun 2004 dan *zipper system* yang hadir pada tahun 2008, mendapatkan penguatan pada dekade kedua Reformasi melalui UU Nomor 2 Tahun 2011 *jo*. UU No. 8 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yang mengatur jumlah minimal 30 persen perempuan dalam kepengurusan partai politik. Selain itu, ada pula UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Dua UU terakhir itu hanya menduplikasi aturan pada pemilu-pemilu sebelumnya yang mempertahankan kebijakan kuota minimal.

Sebagai hasil dari implementasi aturan-aturan itu, meski belum mampu mengantarkan pada angka *critical mass* 30 persen, namun telah mendorong peningkatan jumlah perempuan dalam daftar calon. Berikut ini adalah tabel yang menunjukkan peningkatan pencalonan perempuan dari pemilu ke pemilu.

Tabel 2
Jumlah Anggota Legislatif Perempuan untuk DPR RI

No	*Tahun Pemilu*	*Jumlah Caleg*	*Caleg Laki-laki*	*Caleg Perempuan*	*Caleg Perempuan (%)*
1	2009	11.301	7.391	3.910	34,60
2	2014	6.607	4.040	2.567	37
3	2019	7.968	4.774	3.194	40

Sumber: Diolah, 2019.

Berdasarkan data pada Tabel 2, tampak bahwa persentase caleg perempuan terus bertambah dari pemilu ke pemilu. Selain jumlah caleg perempuan yang terus bertambah, faktor nomor urut yang pada Pemilu 2004 disebut sebagai sumber kegagalan perempuan, telah mendorong pengaturan nomor urut melalui *zipper system*. Namun, pada praktiknya, kendala *zipper system* bagi perempuan bukan hanya pada perkara penghitungan suara terbanyak, namun juga pada kecenderungan perempuan yang ditempatkan pada nomor terakhir dari setiap tiga urutan calon.

Pada DPR-RI periode 2009-2014, tercatat 90 persen anggota legislatif terpilih adalah dari urutan 1-3. Kemudian pada periode 2014-2019, tercatat 83 persen anggota legislatif terpilih dari urutan 1-3. Terakhir untuk periode 2019-2024, data Puskapol UI (2019)[7] menyebutkan bahwa 116 orang terpilih dari nomor urut 1, 42 orang dari nomor urut 2, dan 15 orang dari nomor urut 3, sisanya berasal dari nomor urut lain. Fakta Pemilu 2009 dan Pemilu 2014 menunjukkan pencalonan perempuan dalam daftar nomor urut lebih banyak berada di nomor urut 3, sementara laki-laki banyak ditempatkan pada nomor urut 1.[8] Berdasarkan angka-angka ini, maka efektivitas *zipper system* yang diberlakukan sejak Pemilu 2009 tidaklah terlalu signifikan, mengingat pemenang pemilu masih didominasi calon dengan nomor urut terkecil.

Berdasarkan unsur *nomination* ini, peluang peningkatan keterpilihan perempuan di bawah *zipper system* tidak mungkin

---

7 Puskapol UI, "Analisis Perolehan Kursi DPR RI Pemilu 2019: Kekerabatan dan Klientelisme dalam Keterwakilan Politik". Diunduh dari https://www.puskapol.ui.ac.id/wp-content/uploads/2019/05/ANALISIS-PEROLEHAN-KURSI-DPR-DAN-DPD-PEMILU-2019.pdf pada 3 Januari 2020.

8 Dirga, Ardiansah, "Menghadirkan Kepentingan Perempuan dalam Representasi Politik Indonesia" (Jakarta: Puskapol UI, 2015).

Tabel 3
Jumlah Kursi Perempuan DPR-RI

Periode	*Jumlah Total Kursi*	*Jumlah Kursi Perempuan*	*Jumlah Kursi Perempuan (%)*
2004 – 2009	550	61	11,09
2009 – 2014	560	101	17,86
2014 – 2019	560	79	17,32
2019 – 2020	575	118	20,5

Sumber: Diolah, 2019.

efektif tanpa inisiatif partai untuk memberikan nomor urut kecil kepada perempuan. Berturut-turut, berikut adalah angka keterwakilan perempuan di DPR-RI:

Berdasarkan Tabel 3, maka persentase jumlah perempuan dari hasil pemilu ke pemilu berikutnya terus bertambah, kecuali pada Pemilu 2014 yang turun dari 17,86 persen ke 17,32 persen. Sebagai catatan, data pada Tabel 2 disusun semata-mata berdasarkan hasil Pemilu. Artinya, data itu tidak menghitung jumlah kursi perempuan yang berubah akibat adanya Pergantian Antar Waktu (PAW). Capaian di DPR ini agak berbeda dengan capaian di kamar kedua, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Rata-rata jumlah keterwakilan perempuan di DPD berada pada angka yang cukup tinggi. Pada hasil Pemilu 2019 lalu, perempuan di DPD RI mencapai sebesar 30,9 persen atau 42 kursi dari total 136 kursi yang tersedia. Namun, Puskapol UI mencatat bahwa latar belakang dan profil anggota DPD mayoritas diisi orang "kuat" lokal atau mantan pejabat daerah. Artinya, perempuan-perempuan yang berhasil mendapatkan kursi DPD-RI juga banyak yang berasal dari jaringan kekerabatan elite.

Memang, selain hambatan elektoral, perjuangan perempuan menuju parlemen juga akan mengalami hambatan non-elektoral. Namun, sebenarnya, baik hambatan elektoral maupun non-elektoral dapat diintervensi di ranah politik yakni ranah pengambilan kebijakan. Apalagi, sejarah telah membuktikan bahwa sistem pemilu yang netral gender (liberal) justru memberi *output* yang berbeda antara keterpilihan laki-laki dan perempuan, serta memberi *outcome* pada munculnya kesenjangan.

Pada sistem pemilu yang netral gender, perempuan akan mengalami lebih banyak kendala ketika aturan pemilu disusun dengan logika liberal, seperti individualisme, otonomi, penekanan pada rasionalitas serta *equal opportunity.* Seluruh logika liberal itu merupakan ciri maskulin yang umumnya tidak dimiliki oleh perempuan. Risikonya, selain tidak terpenuhinya *critical mass,* sistem ini juga akan menghambat munculnya *critical actors* perempuan, karena yang mampu memenuhi prasyarat kompetisi akan terbatasi pada perempuan-perempuan dari jaringan kekerabatan elite bahkan jaringan oligarki kekuasaan.

Di luar UU yang berkaitan dengan pemilu, pada dekade kedua Reformasi, perjuangan produk legislasi yang ramah perempuan menemui lebih banyak tantangan dibandingkan pada dekade pertama. Pada dekade kedua itu, beberapa UU yang memuat semangat perlindungan terhadap perempuan, pembahasannya tidak kunjung rampung atau tidak menjadi prioritas. Di antara UU tersebut, antara lain, adalah UU Pekerja Rumah Tangga (PRT) yang pada tahun 2020 telah menginjak tahun ke-14 sejak pertama kali diajukan pada 2004. Selain UU PRT, ada pula revisi UU Penempatan dan Perlindungan TKI, lalu UU Penghapusan Kekerasan Seksual, kemudian pembahasan revisi UU KUHP yang menemui banyak

kontroversi, ditambah munculnya usulan RUU Ketahanan Keluarga yang idenya justru mundur karena semangatnya mendomestifikasi perempuan.

Melalui penjabaran ini, tampak bahwa masih terdapat kekurangan-kekurangan dalam produk legislasi di tingkat nasional. Sayangnya, hal ini tidak hanya terjadi di tingkat nasional, namun juga di tingkat lokal. Mengacu pada *release* Komnas Perempuan pada 19 November 2018, tercatat ada 421 peraturan diskriminatif terhadap perempuan.[9] Peraturan-peraturan itu tersebar di berbagai wilayah di Indonesia, baik berupa Peraturan Daerah, Peraturan Wali Kota/Bupati, atau Instruksi Wali Kota/Bupati.

Sehubungan dengan munculnya peraturan yang bersifat diskriminatif tersebut, satu di antaranya adalah perda syariat. Arskal Salim (2008) dalam *Jurnal Perempuan* menyebutkan bahwa Perda berbasis syariat secara umum dapat diklasifikasikan ke dalam tiga hal. *Pertama,* mengatur ketertiban masyarakat seperti pelarangan aktivitas pelacuran dan pembatasan distribusi konsumsi minuman beralkohol. *Kedua,* kewajiban dan keterampilan keagamaan seperti pembayaran zakat dan kemampuan baca Al-Quran. *Ketiga,* simbolisme keagamaan seperti kewajiban mengenakan pakaian Muslim.

Secara substansial, isi dari peraturan di daerah yang diskriminatif menekankan pada soal moralitas yang kerap kali menerapkan standar ganda yang mengobjektifikasi perempuan. Dimulai dari kewajiban menggunakan jilbab di NAD yang memberi inspirasi daerah-daerah lain untuk mengatur hal yang sama. Selain kewajiban berjilbab, pengaturan lain juga

9 Fitri Arigi, "Komnas Perempuan: Ratusan Perda Diskriminatif terhadap Perempuan", 2018. Diunduh dari https://nasional.tempo.co/read/1147997/komnas-perempuan-ratusan-perda-diskriminatif-terhadap-perempuan/full&view=ok pada 30 Desember 2019.

mengatur cara duduk perempuan di atas motor, mengatur jam malam perempuan, hingga memaksakan perkawinan kepada perempuan.

Alih-alih menjadi demokratis, nilai-nilai yang anti demokrasi justru berkembang selama Reformasi. Athia Yumna dan kawan-kawan menyebut otonomi daerah sebagai *'big bang decentralization'*.[10] Bahwa otonomi daerah, pada satu sisi, memang meningkatkan partisipasi politik masyarakat. Namun, pada sisi lain, ia membuka kesempatan bagi daerah untuk memberlakukan aturan-aturan konservatif, baik yang diklaim bersumber dari agama maupun budaya setempat (adat istiadat). Kehadiran berbagai aturan itu tentunya lebih banyak berdampak negatif bagi perempuan. Catatan dari United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) pada Mei 2016 menyebutkan bahwa:

> *The majority of these laws are centered on ideas of morality and typically seek to control women's sexuality. For instance, 14 regulations were found in West Sumatera, eight in East Java, one in Jember and one in West Nusa Tenggara. These regulations tend to control women's sexuality and to criminilize women under guise of morality.*[11]

Peraturan di daerah justru menjauh dari masalah-masalah riel yang dihadapi perempuan, seperti masalah kemiskinan perempuan, pendidikan, partisipasi kerja perempuan, kesehatan reproduksi, partisipasi politik dan lain-lain. Masing-masing masalah tersebut sering kali berdampak pada munculnya isu-

---

10 Athia Yumna, *dkk.,* "The politics and Social Protection in Indonesia: opportunities and Challenges for a transformative approach", *The Overseas Development Institue,* UK, 2012.

11 UNRISD, "When and Why the State Responds to Women Demands: Understanding Gender Equality Policy Change in Indonesia", Ford Fundation, 2016.

isu lain seperti isu perkawinan anak, di mana 1 dari 9 anak perempuan di Indonesia menikah di bawah usia 18 tahun. Berdasarkan data Unicef, 59,5 persen praktik pernikahan anak terjadi di keluarga miskin, dan tiga kali lebih tinggi di kawasan perdesaan.[12] Sayangnya, Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU-XIII/2015 telah menghilangkan kewenangan Kemendagri untuk membatalkan Peraturan Daerah. Sehingga jalan satu-satunya untuk membatalkan peraturan yang dianggap diskriminatif hanya melalui Mahkamah Agung (MA).

Perempuan dalam Pemilihan Kepala Daerah

Sejak pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung ditetapkan pada tahun 2005, sampai saat ini telah ada 11 kali pemilihan langsung yang diselenggarakan. Berbeda dengan pemilihan umum legislatif, pilkada relatif tidak memiliki payung hukum yang spesifik mengafirmasi pencalonan perempuan dalam kontestasi. Sejak pertama kali diselenggarakan, belum ada regulasi pilkada yang mendukung *affirmative action* bagi perempuan sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang kepemiluan. Hal inilah yang menyebabkan keterlibatan perempuan sangat kecil dalam pilkada.

Akibatnya, pertambahan jumlah perempuan sebagai kepala daerah berlangsung lebih lambat dibandingkan jumlah perempuan di parlemen. Pada dekade pertama Reformasi, tercatat hanya ada 21 perempuan yang berhasil memenangkan kontestasi pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sedangkan pada dekade kedua Reformasi, tercatat ada 140 orang kepala daerah dan wakil kepala daerah perempuan.

12 Widya Nandini, *Perkawinan Anak di Indonesia Mengkhawatirkan,* 2018. Diunduh dari https://katadata.co.id/infografik/2018/08/09/perkawinan-anak-di-indonesia-mengkhawatirkan pada 3 Januari 2020.

Pada penyelenggaraan pertama pilkada pada tahun 2005, Cakra Wikara Indonesia (CWI) mencatat hanya ada 12 orang perempuan yang lolos sebagai kepala daerah dari 213 Pilkada yang diselenggarakan, baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Rincian dari 12 orang tersebut, yakni 3 (tiga) orang sebagai bupati, 8 (delapan) orang sebagai wakil bupati dan 1 (satu) orang sebagai wakil wali kota.[13] Pada pelaksanaan Pilkada 2006, dari 78 pilkada yang berlangsung, hanya terpilih 7 (tujuh) orang perempuan dengan rincian 1 (satu) orang terpilih sebagai gubernur, 3 (tiga) orang terpilih sebagai bupati dan 3 (tiga) lainnya sebagai wakil bupati/ wali kota. Tahun 2006 sekaligus mencatat adanya gubernur perempuan pertama, yang terpilih melalui pemilihan langsung, yakni Ratu Atut Chosiyah di Provinsi Banten.[14]

Pada tahun 2007, dari total 41 pilkada yang berlangsung, tak satu pun perempuan yang terpilih sebagai kepala daerah, dan hanya terdapat 3 (tiga) perempuan yang terpilih sebagai wakil wali kota/bupati. Sementara pada Pilkada 2008, dari total 154 pilkada yang berlangsung, hanya 2 (dua) calon perempuan yang terpilih sebagai bupati/wali kota serta satu perempuan lainnya sebagai wakil wali kota.[15]

Sementara pada dekade kedua Reformasi, daftar yang dikeluarkan Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kemendagri pada tahun 2010 hingga 2013 menyebutkan bahwa jumlah perempuan terpilih terbanyak ada di tahun 2010, yaitu 27 orang perempuan dari total 224 pilkada yang diselenggarakan di 7

---

13 Anna Margret, *dkk, Menyoal Data Representasi Perempuan di Lima Ranah* (Depok: CWI Pers, 2018), hlm. 184.

14 Kurniawati Hastuti Dewi, *Indonesian Women and Local Politics: Islam, Gender and Networks in Post Suharto Indonesia* (Singapore: NUS Press in association with Kyoto University Press, 2015), hlm. 68.

15 Anna Margret, *dkk, op.cit,* hlm. 186-87.

(tujuh) provinsi dan 117 kabupaten/kota. Setahun berikutnya, yakni pada tahun 2011, dari 87 pilkada yang tersebar di 5 (lima) provinsi dan 82 kabupaten/kota, hanya 5 (lima) perempuan yang berhasil terpilih, satu di antaranya sebagai gubernur, yakni Ratu Atut Chosiyah di periode keduanya. Dalam pilkada yang berlangsung tahun 2012, dari total 74 pilkada, berhasil terpilih 7 (tujuh) orang perempuan, yakni 4 (empat) orang sebagai bupati/wali kota dan 3 (tiga) orang sebagai wakil bupati/wali kota. Pada tahun 2013, jumlah perempuan yang terpilih dalam pilkada adalah 16 perempuan dari total 150 pilkada yang digelar di 14 provinsi dan 136 kabupaten/kota.[16]

Sejak tahun 2015, pilkada dilaksanakan secara serentak. Penerapan pilkada serentak dimaksudkan sebagai penyesuaian terhadap target KPU bahwa pada tahun 2024, seluruh pemilihan umum di Indonesia dilaksanakan secara bersamaan. Sejak 2015 sampai hari ini, tercatat tingkat kepesertaan perempuan sebagai calon kepala daerah hanya berkisar di angka 7,26 persen hingga 9 persen.

Pada pilkada serentak tahun 2015, tercatat ada 269 daerah menyelenggarakan pilkada. Dari keseluruhan pilkada tersebut, terdapat 1.654 calon yang berkompetisi, namun hanya 124 orang atau setara 7,5 persen di antaranya adalah perempuan. Dari 124 perempuan tersebut, 45 orang berhasil terpilih, dengan rincian 23 orang terpilih sebagai bupati/wali kota dan 22 terpilih sebagai wakil bupati/wakil wali kota. Itulah pilkada serentak pertama yang sekaligus menghasilkan jumlah perempuan terpilih paling banyak di antara pilkada serentak di tahun lain. Pilkada serentak tahun 2017 dilangsungkan di

16 Anna Margret, dkk, *Ibid,* hlm. 194-95.

101 daerah. Pada tahun tersebut, pilkada diikuti oleh 620 orang calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, dengan 45 orang (7,26 persen) di antaranya adalah perempuan. Berikutnya, dari Pilkada 2017 tersebut, 13 orang perempuan berhasil terpilih dengan rincian 1 (satu) orang sebagai wakil gubernur, 10 orang sebagai bupati/wali kota dan 2 (dua) orang sebagai wakil wali kota/wakil bupati.[17]

Terakhir, pilkada serentak yang diselenggarakan pada 27 Juni 2018. Data KPU (2018) mencatat Pilkada 2018 tersebut dilangsungkan di 171 daerah. Diikuti 1.044 calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, 94 orang atau setara 9 persen di antaranya adalah perempuan. Dari 94 calon perempuan, ada 30 perempuan yang berhasil memenangkan kursi kepada daerah, antara lain, 1 (satu) orang gubernur, 2 (dua) orang wakil gubernur, 14 orang bupati/wali kota, serta 13 orang wakil bupati/wali kota. Pada pilkada serentak itulah terpilih gubernur perempuan yang kedua di Indonesia, yaitu Khofifah Indar Parawansa di Provinsi Jawa Timur.

Rendahnya jumlah perempuan kepala daerah berakar pada rendahnya jumlah calon kepala daerah perempuan. Dalam kurun waktu 15 tahun sejak pemilihan kepala daerah secara langsung dilakukan, ada beberapa catatan yang perlu dikedepankan dalam hal pencalonan dan keterpilihan perempuan. Dari data yang telah dipaparkan, tampak bahwa kesulitan pencalonan perempuan dalam Ppilkada diakibatkan oleh absennya regulasi yang memiliki kemampuan menekan partai politik, sebagaimana yang terjadi pada pencalonan legislatif. Maka, pangkal persoalan terletak pada keengganan partai politik untuk memfasilitasi lebih banyak perempuan dalam daftar calon kepala daerah.

17 *Ibid.*

Hal lain yang menarik dicatat adalah bahwa faktor penyebab keterpilihan perempuan dalam pilkada—sebagaimana diulas dalam data hasil riset CWI—cenderung disebabkan karena adanya kedekatan calon perempuan dengan dinasti politik yang sedang atau pernah berkuasa di wilayah tersebut. Tampaknya, problem representasi perempuan di ranah eksekutif senada dengan di ranah legislatif, di mana kompetisi terbatasi pada perempuan-perempuan dari lingkaran atau jaringan kekerabatan elite.

Refleksi

UNDP dalam artikel berjudul "Equal Participation of Women and Men in Decision-making Processes",[18] mengidentifikasi adanya tiga kondisi yang dapat berkontribusi pada perempuan dalam mempromosikan kesetaraan gender. Ketiga kondisi tersebut adalah *critical junctures, citical structures* dan *critical actors;* tanpa ketiganya perjuangan kesetaraan gender di level negara tidak akan efektif.

Pada kondisi pertama, yakni *critical junctures* atau persimpangan kritis, konsep ini membahas tentang *moments when forces combine to provide unprecedented opportunities for women to have influence in the policy-making process*. Persimpangan kritis berkaitan dengan peluang untuk memengaruhi proses pembuatan kebijakan, yang sebelumnya tidak pernah ada. Kondisi persimpangan kritis terjadi pada situasi krisis yang penuh ketidakpastian (seperti transisi demokrasi), di mana pada masa ini keputusan-keputusan dari aktor politik terkait pembangunan kelembagaan akan menentukan perkembangan para periode berikutnya.

18 UNDP, "Equal Participation of Women and Men in Decision-Making Processes with particular Emphasis on Political participation and Leadership" (New York: Division for the Advancement of Women – UNDP, 2005).

Krisis ekonomi yang berakhir menjadi krisis politik pada tahun 1997 dan tahun 1998 telah mendorong gerakan Reformasi politik. Pada perkembangannya, manifestasi gerakan Reformasi tidak semata-mata menandakan runtuhnya orde yang otoritarian menjadi lebih demokratis, namun turut menjadi tonggak sejarah bagi gerakan perempuan di Indonesia.

Gerakan Reformasi ini adalah persimpangan kritis, yang membuka kesempatan bagi kelompok perempuan. Berdasarkan paparan di atas, persimpangan ini tampak dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok perempuan, sehingga membawa perubahan-perubahan baik pada aspek kelembagaan maupun perundangan.

Pada dekade pertama Reformasi, sejumlah keputusan penting dihasilkan oleh negara. Di antaranya pendirian Komnas Perempuan, perubahan nomenklatur kementerian, munculnya sejumlah UU yang melindungi perempuan baik di ranah privat maupun ranah publik, termasuk munculnya peraturan-peraturan yang mendorong peningkatan keterwakilan perempuan. Sayangnya, pada perkembangan di dekade kedua Reformasi, kemajuan produk-produk legislasi kesetaraan gender mengalami pelambatan.

Akar dari pelambatan dan bahkan kemunduran pada dekade kedua Reformasi tersebut, bisa jadi terletak pada desain awal strategi peningkatan partisipasi perempuan di Indonesia. Pada awal tulisan ini, telah disampaikan bahwa CSOs, akademisi dan terutama lembaga-lembaga donor asing menjadi garda terdepan yang mendorong program-program penguatan partisipasi perempuan dalam politik, pasca jatuhnya rezim otoriter Orde Baru.

Pada satu sisi, kemajuan-kemajuan yang didorong di masa *critical junctures* itu patut diapresiasi. Namun, pada sisi

lain, pelambatan dan kemunduran pada dekade kedua perlu dicermati. Hadirnya ideologi feminis berparadigma liberal yang didorong aktor-aktor tadi, mendorong *affirmative action* bagi perempuan ditempuh melalui cara-cara formal secara cepat/instan. Pendekatan demikian sering dikritik, karena tak hanya menjadikan perempuan sebagai agen pendukung pragmatisme di ranah politik, namun juga menyumbang perempuan sebagai kelompok bisu di mana mereka hadir secara fisik, tapi bungkam dalam hal ide. Akibatnya, perempuan-perempuan yang hadir tidak mampu menjalankan keterwakilan substantif. Kondisi ini pun diperparah dengan semakin berjaraknya para politisi perempuan dengan gerakan perempuan di luar parlemen, termasuk media.

Dorongan *affirmative action* pada perempuan dapat dilihat pada konsep berikutnya yaitu *critical structures* atau struktur kritis. Secara sederhana, konsep itu dimaknai sebagai *the way in which certain political processes and institutions enhance women's political influence.* Aspek-aspek yang termuat dalam konsep struktur kritis, antara lain, sistem politik (termasuk pemilu), partai politik, dan parlemen.

Pengondisian struktur kritis di Indonesia sedikit banyak harus menghadapi resistensi oleh praktik politik maskulin, baik di parlemen maupun partai politik. Misal, pada pelaksanaan pemilu legislatif maupun pemilu kepala daerah, sistem pemilihan yang dilangsungkan ternyata justru hanya mengakomodasi perempuan dari jaringan kekerabatan elite. Dampaknya adalah kebijakan-kebijakan yang diambil oleh institusi demokrasi dengan komposisi perempuan semacam ini, tidak serta-merta mampu menunjukkan keberpihakan pada kepentingan perempuan.

Dalam kasus Indonesia, *critical structures* tidak muncul karena kuat dan dominannya peranan partai politik dalam

menentukan bahkan membatasi apa yang dapat dan tidak dapat dilakukan oleh politisi perempuan. Kondisi-kondisi tersebut turut memengaruhi kemampuan konsolidasi di antara legislator perempuan, misalnya, di dalam kaukus perempuan. Tidak terkonsolidasinya legislastor perempuan (terutama lintas partai) menyebabkan lemahnya daya dukung di antara mereka.

Perempuan memang memiliki kepentingan-kepentingan yang berbeda dibandingkan laki-laki. Misal, karena kodrat biologis perempuan berkonsekuensi pada muculnya kebutuhan-kebutuhan khusus karena adanya situasi-situasi khas yang hanya dialami oleh perempuan. Namun, berdasarkan penjabaran sebelumnya, tampak bahwa secara kuantitatif maupun kualitatif, keterwakilan perempuan belumlah optimal dalam mengakomodasi kepentingan-kepentingan perempuan, meski telah menunjukkan adanya beberapa kemajuan.

Dari sisi kuantitatif, tidak tercapainya kuota minimal 30 persen sampai empat kali pemilu menimbulkan pertanyaan-pertanyaan. Secara kualitatif, sistem kuota dipercaya dapat berdampak signifikan terhadap perbaikan kualitas kebijakan yang berpihak kepada perempuan. Namun, mengapa sistem yang berhasil meningkatkan kuantitas perempuan dalam lembaga legislatif (meski belum signifikan), tidak berdampak pada kualitas kebijakan yang berpihak pada keadilan gender?

Critical mass itu sendiri merupakan suatu konsep yang merujuk pada jumlah. Konsep itu banyak dikritik karena tidak selalu menghasilkan representasi substantif. Namun, karena proses pemilu yang didasarkan pada prinsip-prinsip liberal, secara langsung telah menghambat munculnya *critical actors* perempuan sehingga menghambat *critical act* terhadap isu-isu perempuan. Sekali lagi, perempuan-perempuan yang hadir di parlemen tidak sedikit yang berasal dari jaringan kekerabatan

elite. Dampak dari praktik itu adalah lemahnya daya tawar isu legislator perempuan di hadapan kekuatan partai dan parlemen, yang sering kali tidak memprioritaskan agenda politik perempuan.

Sejumlah penelitian menjelaskan kondisi ini, di antaranya riset Pusham Unair (2013).[19] Riset itu mencatat bahwa di Jawa Timur, dari keseluruhan jumlah anggota DPRD perempuan di seluruh kabupaten/kota, 49 persen di antaranya tidak memahami bagaimana mengkritisi kebijakan yang tidak sensitif gender. Menurut penelitian itu, mayoritas legislator perempuan justru larut dalam pertarungan politik pragmatis yang menyeret mereka sebagai bagian integral di dalamnya. Pada akhirnya, perempuan yang terjun dalam parlemen di kabupaten/kota justru menjadi agen-agen baru yang melanggengkan praktik-praktik politik maskulin yang pragmatis.

Penutup

Kemampuan gerakan perempuan dalam memanfaatkan *critical junctures* pada dekade pertama masa Reformasi, bagaimanapun, telah memberikan sejumlah kemajuan. Reformasi politik memang telah membuka pintu bagi peningkatan partisipasi perempuan di ranah politik. Namun, pada perkembangannya, tidak terpenuhinya *critical mass* di parlemen (terutama di DPR-RI) hingga empat kali pemilu dan minimnya jumlah *critical actors* baik di ranah legislatif maupun ranah eksekutif daerah, juga patut dikoreksi.

Saya melihat bahwa ketercapaian politik perempuan selama dua dekade Reformasi masih menyisakan banyak pekerjaan

19 Pusham Unair, Laporan Riset *Pemetaan Permasahan dan Kebutuhan Anggota DPRD Perempuan di Kab/Kota Seluruh Jawa Timur* (Surabaya: Pusham Unair, 2013).

rumah. Terutama pada dekade kedua Reformasi, di mana praktik politik perempuan menunjukkan sedikit kemajuan yang diiringi banyak pelambatan dan bahkan kemunduran, terutama dari aspek produk legislasi. Pelambatan dan kemunduran ini, salah satunya disumbang oleh absennya *critical structures*. Praktik sistem pemilu, baik pemilu legislatif maupun pemilu kepala daerah, menyumbang pada dominannya perempuan dari kekerabatan elite politik. Agaknya, kondisi ini turut diperparah dengan terhambatnya interaksi antara gerakan perempuan di luar pemerintahan dengan elite perempuan di dalam parlemen atau lembaga eksekutif.

Pada analisis mengenai *critical structures* selain sistem pemilu, partai politik juga terbukti tidak mampu mendorong keterwakilan perempuan, baik secara deskriptif maupun substantif. Partai politik telah ditempatkan dalam posisi sangat penting dalam menentukan seleksi jumlah perempuan yang dapat masuk dalam dunia politik dan seleksi kebijakan-kebijakan yang sensitif gender. Sayangnya, dalam konteks mengakomodasi kepentingan perempuan, partai politik lebih banyak menunjukkan resistensi ketimbang dukungan.

Maka, absennya *critical structures* telah memengaruhi kemampuan diakomodasinya isu-isu perempuan ke dalam parlemen. Kondisi ini tercermin pada praktik penyusunan kebijakan—termasuk pengaturan pemilu—yang dirumuskan secara sadar/tidak sadar berdasarkan perspektif dari kelompok dominan. Akumulasi dari semua itu pada akhirnya menentukan hasil akhir dari kualitas praktik politik dalam bentuk minimnya *critical act* yang mampu mendorong kesetaraan gender.*

Bibliografi

Allik, Mirjam. 2015. "Who Stands in the Way of Women? Open vs. Closed lists and Candidate Gender in Estonia". *Journal East European Politics,* Vol. 31, No. 4.

Ardiansah, Dirga. 2015. *Menghadirkan Kepentingan Perempuan dalam Representasi Politik Indonesia.* Jakarta: Puskapol UI.

Arigi, Fitri. 2018. "Komnas Perempuan: Ratusan Perda Diskriminatif terhadap Perempuan". Diunduh dari https://nasional.tempo.co/read/1147997/komnas-perempuan-ratusan-perda-diskriminatif-terhadap-perempuan/full&view=ok, 30 Desember 2019.

Childs, Sarah dan Joni Lovenduski. 2012. *Political Representation.* Oxford: Oxford University Pers.

Hastuti Dewi, Kurniawati. 2015. *Indonesian Women and Local Politics: Islam, Gender and Networks in Post Suharto Indonesia.* Singapore: NUS Press in association with Kyoto University Press.

Hilman, Ben. 2017. *Increasing Women's parliamentary Representation in Asia and the pasific: The Indonesia Experience.* Australia: The Australian National University.

Kania, Dede. 2015. "Hak Asasi Perempuan dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. *Jurnal Konstitusi,* Vol. 12, No. 4, Desember.

KPU. 2018. *Daftar Hasil Perhitungan Suara Cepat Pilkada 2018.* Diunduh dari https://infopemilu.kpu.go.id/pilkada2018/hasil/cepat/list/nasional pada 4 Desember 2020.

Kurniawan, Nalom. 2013. *Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Keputusan MK Nomer 22-24/PUU-VI/2008.* Jakarta: Sekjen Mahkamah Konstitusi Indonesia.

Margret, Anna., *dkk.* 2018. M*enyoal Data Representasi Perempuan di Lima Ranah.* Depok: CWI Pers.

Marzuki Masnur. 2009. "Affirmative Action dan Paradoks Demokrasi". *Jurnal Konstitusi,* Vol. II, No. 1. Jakarta: Mahkamah Konstitusi.

Myers, Johnson dan Tracy-Ann. 2016. "The Impact of Electoral Systems on Women's Political Representation". *Springer Briefs in Political Science.*

Nandini, Widya. 2018. "Perkawinan Anak di Indonesia Mengkhawatirkan". Diunduh dari https://katadata.co.id/infografik/2018/08/09/perkawinan-anak-di-indonesia-mengkhawatirkan, 3 Januari 2020.

NDI. 2016. *Why Women in Politics.* Washington: NDI

Norris, Pippa dan Ronald Inglehart. 2001. "Women and Democracy: Cultural Obstacle to Equal Representation". *Journal of Democracy,* Vol. 12 No. 4.

O'Neil dan Pilar Domingo. 2016. *Women and Power - Overcoming Barriers to Leadership and Influence.* London: Overseas Devlopment Institute.

Pusham Unair. 2013. Laporan Riset: *Pemetaan Permasahan dan Kebutuhan Anggota DPRD Perempuan di Kab/Kota Seluruh Jawa Timur.* Surabaya: Pusham Unair.

Puskapol UI. 2014. *Profil Anggota Legislatif 2014-2019: Potensi Dominasi Fraksi Makin Kuat.* Jakarta: Puskapol UI.

Puskapol UI. 2019. "Analisis Perolehan Kursi DPR RI Pemilu 2019: Kekerabatan dan Klientelisme dalam Keterwakilan Politik". Diunduh dari https://www.puskapol.ui.ac.id/wp-content/uploads/2019/05/ANALISIS-PEROLEHAN-KURSI-DPR-DAN-DPD-PEMILU-2019.pdf, 3 Januari 2020.

Salim, Arskal. 2008. "Perda Berbasis Agama dan Perlindungan Konstitusional Penegakan HAM". *Jurnal Perempuan* 60.

Santoso, Widjajanti. 2014. *Problematika Kebijakan Pengarusutamaan Gender dalam Mengatasi Marjinalisasi Perempuan.* Jakarta: P2KK-Lipi.

UNDP Indonesia. 2010. *Women's Participation in Politics and Government in Indonesia.* Jakarta: UNDP Indonesia.

UNDP. 2005. *Equal Participation of Women and Men in Decision-Making Processes, with particular Emphasis on Political*

participation and Leadership. New York: Division for the Advancement of Women - UNDP.

UNRISD. 2016. *When and Why the State Responds to Women Demands: Understanding Gender Equality Policy Change in Indonesia.* UNRISD: Ford Fundation.

Windyastuti, Dwi. 2013. "Politik Representasi Perempuan: Advokasi Kebijakan Perlindungan Perempuan". *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik,* Vol. 26, No. 2. Surabaya: FISIP - Unair.

Yumna, Athia, *dkk.* 2012. *The politics and Social Protection in Indonesia: opportunities and Challenges for a transformative approach.* The Overseas Development Institue: UK.

Hasil Pemilu 2019 dan Perselisihannya

Luthfi Widagdo Eddyono

Pendahuluan

Salah satu substansi perubahan UUD 1945 adalah mengenai pemilihan umum (Pemilu). Hal ini karena pentingnya Pemilu sebagai salah satu unsur pelaksanaan demokrasi konstitusional yang meletakkan kedaulatan rakyat sebagai dasar pembentukan lembaga-lembaga politik demokrasi, seperti badan legislatif maupun badan eksekutif. Lebih jauh lagi, jangan dilupakan kalau lembaga negara lain termasuk yudikatif pun kebanyakan dipilih dan ditentukan oleh lembaga-lembaga politik tersebut. Oleh karena itu, sistem utama Pemilu sebagai tolok ukur berjalannya proses demokratisasi patut dicantumkan dalam konstitusi sebagai pedoman penyelenggaraan Pemilu yang jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia.

Banyak hal yang baru pasca Perubahan UUD 1945, di antaranya diadopsinya sistem pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung (Pilpres). Sistem pemilihan tersebut dilaksanakan dengan berdasarkan prinsip *popular vote* serta prinsip penyebaran dukungan dari provinsi-provinsi di Indonesia, sehingga membuka peluang dilakukannya pemilihan putaran

kedua. Ketentuan ini dimaksudkan agar presiden terpilih mempunyai legitimasi kuat karena didukung oleh rakyat di mayoritas provinsi-provinsi di Indonesia.[1]

Hal lain yang tak kalah menarik adalah norma Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan, penyelenggara pemilihan umum adalah Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Selain itu, terdapat bagian-bagian lain dalam Konstitusi yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan konsepsi pemilihan umum, seperti pengaturan mengenai MPR (Bab II) dan pemilihan presiden dan wakil presiden (Pasal 6 dan Pasal 6A UUD 1945).

Telah menjadi kebiasaan bahwa menjelang Pemilu selalu diperbincangkan rencana pembahasan undang-undang pemilihan umum baru/revisi oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Tentu saja dasar utama bahasan itu adalah Bab VIIB UUD 1945 tentang Pemilihan Umum yang terdiri atas enam ayat. Ayat terakhir memang memaktubkan "ketentuan lebih lanjut tentang Pemilihan Umum diatur dengan undang-undang". Hal ini mengakibatkan setiap edisi pemilihan umum, pembahasan undang-undang pemilihan umum baru/revisi penuh dengan polemik karena konfigurasi aktor politik yang kerap berubah dan cenderung mengutamakan kepentingan masing-masing. Akibatnya, sistem yang ingin dibangun secara konsisten berdasarkan UUD 1945 kerap mengalami distorsi kepentingan politik sesaat.

Hal yang menguntungkan adalah adanya Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada

---

1 Luthfi Widagdo Eddyono, "Demokrasi, Sistem Keadilan Pemilu, dan Peran Mahkamah Konstitusi," Majalah Konstitusi, Nomor 150, Agustus 2019, hlm.8.

di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan ketentuan tersebut, Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 kemudian memaktubkan bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji undang-undang terhadap UUD 1945; memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945; memutus pembubaran partai politik; dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain itu, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) sampai dengan (5) dan Pasal 24C ayat (2) UUD 1945, kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah memberikan keputusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, atau tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Mahkamah Konstitusi dapat mensinkronkan keinginan politik sesaat dan menyandingkannya dengan parameter konstitusi.

Berdasarkan empat wewenang dan satu kewajiban yang dimilikinya, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan pengawal Konstitusi (*the guardian of the constitution*). Hal itu juga membawa konsekuensi Mahkamah Konstitusi berfungsi sebagai penafsir Konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*). Konstitusi sebagai hukum tertinggi mengatur penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip demokrasi. Salah satu fungsi Konstitusi adalah melindungi hak asasi manusia (HAM) yang dijamin dalam Konstitusi,

sehingga menjadi hak konstitusional warga negara. Karena itu, Mahkamah Konstitusi juga berfungsi sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*) serta pelindung HAM (*the protector of human rights*).[2]

Fokus tulisan ini ialah mendeskripsikan bagaimana Mahkamah Konstitusi menyelesaikan tugasnya memutuskan perselisihan tentang hasil Pemilu 2019. Sebagaimana diketahui, pada tahun 2019, pemilu presiden dan wakil presiden serta pemilu anggota legislatif untuk pertama kalinya dilaksanakan secara serentak. Pemilu 2019 diikuti oleh dua pasangan calon presiden dan wakil presiden, 20 partai politik terdiri dari 16 partai politik nasional dan 4 partai politik lokal Aceh, serta 812 calon anggota DPD untuk 34 provinsi. Dalam konteks ini, sangat penting untuk mengkaji pemenuhan keadilan elektoral Pemilu 2019 dalam perspektif Mahkamah Konstitusi. Tulisan ini juga memaparkan dan menganalisis *Laporan Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Tahun 2019 dalam Angka* yang disusun oleh Tim Pengolah Data Perkara dan Putusan Mahkamah Konstitusi yang diterbitkan secara internal, serta *Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi RI 2019*.

Pembahasan[3]

Pasal 474 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menentukan bahwa dalam hal terjadi perselisihan penetapan

---

2 Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis* (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI, 2008), hlm.39.

3 Data yang termuat dalam bagian ini merupakan hasil dari Tim Pengolah Data Perkara dan Putusan Mahkamah Konstitusi, *Laporan Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Tahun 2019 Dalam Angka* (Jakarta: Kepaniteraan dan Setjen MK RI, 2019) yang merupakan terbitan internal dan dipercaya validasinya.

perolehan suara hasil pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD secara nasional, maka peserta pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU kepada Mahkamah Konstitusi. Perselisihan hasil pemilu meliputi perselisihan antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional. Pemilihan Umum 2019 dilakukan secara serentak, dengan peserta Pemilihan Umum adalah partai politik untuk pemilihan umum anggota DPR, anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, perseorangan untuk pemilihan umum anggota DPD, dan pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik untuk pemilu presiden dan wakil presiden.

Pada prinsipnya, perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD secara nasional meliputi perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi perolehan kursi Peserta Pemilihan Umum, sedangkan penetapan perolehan suara hasil pemilu presiden dan wakil presiden secara nasional meliputi perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi penetapan hasil pemilu presiden dan wakil presiden.

PHPU Presiden/Wakil Presiden

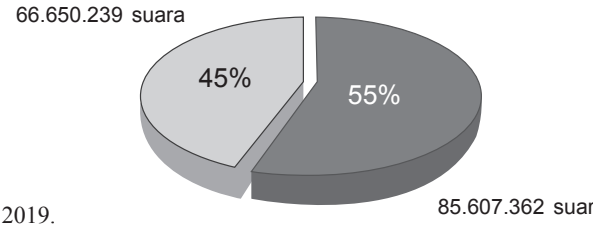
Jumlah pasangan calon presiden dan wakil presiden pada Pemilu 2019 adalah: *Pertama,* pasangan calon Ir H. Joko Widodo dan Prof. Dr. (H.C.) K.H. Ma'ruf Amin, diusulkan oleh tujuh partai politik yaitu PDI Perjuangan, Partai Golkar, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Nasdem, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Hanura, dan PKPI. *Kedua,* pasangan calon H. Prabowo Subianto dan H. Sandiaga Salahuddin

Uno, yang diusulkan oleh empat partai politik yaitu Partai Gerindra, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Amanat Nasional, dan Partai Demokrat.

Proses pemungutan dan penghitungan suara untuk pemilihan anggota DPR-RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota dilakukan serentak dengan pemilihan anggota DPD RI, serta pemilihan presiden dan wakil presiden, yaitu pada tanggal 8 April 2019–17 April 2019. Dari hasil perhitungan KPU, terdapat 158.012.506 pemilih yang menggunakan hak pilih pada Pemilu Presiden dan Wapres 2019. Dari jumlah tersebut, perhitungan suara sah sejumlah 154.257.601 pemilih atau sebesar 98 persen, sedangkan suara tidak sah sejumlah 3.754.905 pemilih atau sebesar 2 persen dari keseluruhan pemilih.

Perolehan suara secara nasional, untuk 34 Provinsi dan 1 Wilayah Luar Negeri untuk Pasangan Calon Ir H. Joko Widodo dan Prof Dr (HC) KH. Ma'ruf Amin memperoleh suara sebesar 85.607.362 suara atau sejumlah 55 persen, sedangkan Pasangan Calon H. Prabowo Subianto dan H. Sandiaga Salahuddin Uno memperoleh suara sejumlah 68.650.239 atau sejumlah 45 persen suara.

Gambar 1
Jumlah Perolehan Suara Pasangan Calon Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019



Sumber: KPU, 2019.

Permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) Presiden dan Wakil Presiden diajukan oleh Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019 Nomor Urut 02, H. Prabowo Subianto dan H. Sandiaga Salahuddin Uno melalui Tim Kuasa Hukumnya berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 22 Mei 2019. Permohonan diterima pada 24 Mei 2019, Pukul 22.35 WIB dan Perbaikan Permohonan diterima pada 10 Juni 2019, Pukul 16.59 WIB. Pada pokoknya, permohonan menyebutkan adanya pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif (TSM), serta adanya pelanggaran administratif.

Sidang Putusan Perkara Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 dilakukan terbuka untuk umum dilaksanakan pada Kamis, 27 Juni 2019 dengan amar dalam pokok permohonan "Menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya (ditolak)". Terkait dengan Dalil Pelanggaran TSM, dalam Putusan PHPU Pilpres 2019, Mahkamah Konstitusi memiliki pertimbangan yang secara garis besar sebagai berikut:

1. Mahkamah tidak menemukan fakta yang menunjukkan adanya intimidasi dan pengaruhnya terhadap perolehan suara;
2. Pemohon tidak membuktikan secara terang apakah hal-hal yang didalilkan tersebut benar-benar terbukti memengaruhi suara pemilih;
3. Bawaslu telah melaksanakan kewenangannya, terlepas dari apa pun keputusannya;
4. Bukti tidak menerangkan apa pun terkait TSM, apalagi pengaruhnya terhadap perolehan suara;
5. Mahkamah tidak menemukan bukti yang meyakinkan perihal kebenaran tentang terjadinya keadaan atau peristiwa yang didalilkan Pemohon;

6. Bukan subjek hukum dan tidak adanya kasualitas dengan perolehan suara;
7. Mahkamah tidak mendapatkan keyakinan terkait jenis kotak yang dibuka.

Terkait dalil mengenai "Pelanggaran Administratif Pemilu", Mahkamah memiliki pertimbangan yang secara garis besar sebagai berikut:

1. Mahkamah tidak memperoleh keyakinan perihal apakah terhadap peristiwa tidak tergemboknya kotak-kotak suara tersebut telah dilaporkan kepada Bawaslu setempat;
2. Pemohon juga tidak menjelaskan hubungan peristiwa dengan perolehan suara;
3. Dalil Pemohon tersebut tidak didukung oleh bukti yang relevan dengan substansi;
4. Surat suara yang sudah tercoblos telah dinyatakan sebagai surat suara yang rusak, maka tidak memengaruhi perolehan suara;
5. Bukti video tidak menjelaskan apa pun yang berkait dengan dalil;
6. Beberapa permasalahan atau kejadian yang didalilkan Pemohon telah diselesaikan melalui mekanisme hukum Pemilu;
7. Beberapa permasalahan yang didalilkan telah dijawab, dan atau ditindaklanjuti Bawaslu;
8. Beberapa permasalahan yang didalilkan telah ditindaklanjuti oleh KPU (Termohon);
9. Beberapa permasalahan tidak pernah dilaporkan kepada Bawaslu;

10. Mahkamah tidak mendapatkan keyakinan bahwa peristiwa yang terkait dengan dalil Pemohon;
11. Bukti tidak diserahkan ke Mahkamah.

Hal menarik dalam putusan tersebut adalah pertimbangan Mahkamah Konstitusi yang pastinya akan menjadi rujukan dalam penyelesaian perkara sejenis. Lazimnya dalam memutus sebuah perkara, sebelum mempertimbangkan lebih jauh mengenai pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi menegaskan beberapa hal. Menurut Mahkamah Konstitusi, sebagai kodifikasi beberapa undang-undang yang berada dalam ranah hukum pemilihan umum, UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah melakukan rekonstruksi atas pola dan sistematika pengaturan tentang masalah hukum pemilihan umum. Hal demikian dilakukan karena UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, persoalan hukum pemilu belum dikelompokkan menurut jenisnya. Berbeda halnya dengan kedua undang-undang dimaksud, UU Nomor 7 Tahun 2017 mengatur berbagai permasalahan hukum pemilu sesuai dengan jenisnya dan menentukan lembaga yang menyelesaikan masing-masing masalah hukum tersebut. Pengaturan dan sekaligus pengelompokan sesuai jenis tersebut bukan saja menyangkut bagaimana pola penyusunan norma, melainkan juga berhubungan dengan batas masing-masing dengan kewenangan lembaga-lembaga untuk menyelesaikannya.[4]

---

4 Baca selengkapnya Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 yang dapat diunduh dari www.mkri.id.

Secara teoretis dan praktis, Mahkamah Konstitusi menjelaskan, pengaturan tersebut diperlukan agar mampu menyelesaikan masalah hukum pemilu yang bermuara pada terwujudnya keadilan pemilu (*electoral justice*). Sebagaimana dirumuskan oleh International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), penegakan hukum pemilu harus menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum; melindungi atau memulihkan hak pilih yang telah terlanggar dalam penyelenggaraan pemilu. Selain itu, penyelesaian masalah hukum harus tetap menjaga terselesaikannya setiap tahapan pemilu sesuai dengan ketentuan dalam hukum pemilu. Dengan dasar pertimbangan tersebut, UU Nomor 7 Tahun 2017 mengelompokkan masalah hukum pemilu atas tiga kategori, yaitu: *pertama,* pelanggaran pemilu; *kedua,* sengketa proses pemilu; dan *ketiga,* perselisihan hasil pemilu.

Pertama, perihal pelanggaran pemilu. Secara yuridis, Pasal 454 sampai Pasal 472 UU Nomor 7 Tahun 2017 mengatur secara eksplisit pelanggaran pemilu atas dua kelompok, yaitu: (a) pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu; dan (b) pelanggaran administrasi pemilu. Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu merupakan pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilu yang berdasarkan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu. Subjek yang dituju adalah penyelenggara pemilu, baik anggota KPU dan jajarannya sampai KPPS atau Bawaslu dan jajarannya sampai pengawas TPS. Lembaga yang menegakkan etika penyelenggara pemilu ini adalah Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Secara institusi, apabila diletakkan dalam konteks Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, DKPP merupakan lembaga yang berada dalam satu kesatuan penyelenggara pemilu.

Mengutip UU Nomor 7 Tahun 2017, Mahkamah Konstitusi menjelaskan bahwa pelanggaran administrasi merupakan pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang terkait dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Dalam hal ini, UU Nomor 7 Tahun 2017 mengelompokkan pelanggaran administrasi atas dua kategori, yaitu: pelanggaran administrasi biasa (Pasal 460) dan pelanggaran administrasi yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif/TSM (Pasal 463). Menurut Mahkamah Konstitusi, pembedaan pelanggaran administrasi tersebut dilakukan karena keduanya memiliki pola penanganan yang berbeda. Pelanggaran administrasi biasa diperiksa dan diputuskan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Putusan tersebut wajib ditindaklanjuti oleh KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Terhadap putusan tersebut, tidak tersedia upaya hukum sehingga KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan tersebut. Jika tidak ditindaklanjuti, anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota akan dikenai sanksi pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Dalam konteks ini, penyelesaian pelanggaran administrasi biasa, putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota bersifat final sehingga KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota berkewajiban menindaklanjutinya.

Adapun pelanggaran administrasi yang bersifat TSM, menurut Mahkamah Konstitusi, penanganannya berupa pemeriksaan dan putusan hanya dilakukan oleh Bawaslu. Putusan Bawaslu atas pelanggaran administrasi yang bersifat TSM itu juga wajib ditindaklanjuti oleh KPU, baik putusan tersebut terkait calon anggota DPR maupun calon anggota DPD, calon anggota DPRD Provinsi, calon anggota DPRD

Kabupaten/Kota, maupun pasangan calon presiden/wakil presiden. Sesuai dengan model penyelesaian pelanggaran pemilu yang diatur di dalam UU Nomor 7 Tahun 2017, Bawaslu telah mengesahkan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum (Perbawaslu 8/2018). Pasal 1 angka 28 Perbawaslu 8/2018 menyatakan, "Pelanggaran Administratif Pemilu adalah perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu". Selanjutnya, terhadap putusan Bawaslu yang ditindaklanjuti dengan Keputusan KPU, peserta pemilu dapat melakukan upaya hukum kepada Mahkamah Agung (MA). Putusan MA atas upaya hukum tersebut bersifat final. Dalam konteks ini, pelanggaran administrasi yang bersifat TSM tidak berhenti sampai dengan putusan Bawaslu yang kemudian ditindaklanjuti dengan keputusan KPU, tetapi peserta pemilu yang berkeberatan terhadap putusan KPU dapat melakukan upaya hukum kepada MA.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 membuat konstruksi pelanggaran administrasi Pemilu untuk diselesaikan oleh lembaga penyelenggara pemilu yang berwenang untuk mengawasi dan menangani pelanggaran pemilu (Bawaslu). Ihwal terjadi pelanggaran yang bersifat TSM tetap diselesaikan oleh Bawaslu, namun disediakan ruang untuk melakukan upaya hukum kepada MA. Sementara itu, menurut Mahkamah Konstitusi, adanya upaya hukum MA tidak dapat dilepaskan dari kompetensi absolut MA terlibat dalam penyelesaian pelanggaran Pemilu dibatasi secara ketat. Dalam hal ini, MA hanya dapat terlibat untuk memeriksa keputusan KPU dalam rangka menindaklanjuti putusan Bawaslu terhadap pelanggaran

yang bersifat TSM. Untuk selain dan selebihnya, MA tidak terlibat, dikarenakan kepastian tahapan pemilu tidak boleh terganggu oleh penyelesaian sengketa yang muncul dalam setiap tahapan. Bahkan, untuk kepastian tersebut, MA hanya diberi waktu paling lama 14 hari kerja terhitung sejak perkara tersebut diterima oleh MA.

Lebih lanjut, Mahkamah Konstitusi menjawab pertanyaan mengapa konstruksi penyelesaian demikian menjadi pilihan pembentuk UU Nomor 7 Tahun 2017. Menurut MK, secara sederhana dapat dijelaskan bahwa proses penyelenggaraan pemilu dibatasi oleh ketatnya waktu masing-masing tahapan sehingga penyelesaian setiap tahapan memerlukan kepastian, termasuk ihwal kepastian waktu penyelesaiannya. Selama ini, secara doktriner dipahami bahwa sebuah pemilu yang demokratis, tahapannya harus dapat dipastikan, sedangkan hasil pemilu tidak dapat dipastikan. Dengan menentukan bahwa proses penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu hanya dilakukan oleh lembaga penyelenggara pemilu (Bawaslu dan DKPP) serta MA dalam konteks yang terbatas, diharapkan penyelesaian masalah hukum tersebut tidak mengganggu proses dan tahapan yang sedang berjalan akibat banyak dan lamanya proses penyelesaian yang harus dilakukan.

Kedua, perihal sengketa proses pemilu. Berkenaan dengan hal tersebut, Mahkamah Konstitusi mengutip Pasal 466 UU Nomor 7 Tahun 2017 yang membuat pembagian sengketa proses Pemilu atas dua kelompok, yaitu sengketa antar-peserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Penanganan penyelesaian dua jenis sengketa proses pemilu tersebut diajukan kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota.

Artinya, Bawaslu menjadi pintu utama penyelesaian sengketa proses pemilu. Dalam proses penyelesaian sengketa tersebut, Bawaslu berwenang mengkaji dan mempertemukan pihak yang bersengketa melalui mediasi/musyawarah mufakat. Dalam hal mediasi tidak mencapai kesepakatan, Bawaslu menyelesaikan sengketa melalui proses adjudikasi dan menjatuhkan putusan yang bersifat final dan mengikat. Berdasarkan ketentuan Pasal 469 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017, sifat final putusan penyelesaian sengketa proses pemilu dikecualikan terhadap putusan penyelesaian sengketa proses pemilu yang berkaitan dengan: (a) verifikasi partai politik peserta pemilu; (b) penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota; dan (c) penetapan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Dalam hal ini, para pihak yang tidak menerima putusan Bawaslu dapat mengajukan upaya hukum kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). PTUN menjadi sarana tindak lanjut upaya hukum atas penyelesaian sengketa antara penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota. Dalam penyelesaian sengketa tersebut, putusan PTUN bersifat final dan mengikat.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 memang mengonstruksikan proses penyelesaian masalah hukum proses pemilu, baik pelanggaran maupun sengketa proses untuk diselesaikan oleh lembaga penyelenggara pemilu, dalam hal ini Bawaslu. Kalaupun terdapat pengecualian-pengecualian, hal itu sangat terbatas. Khusus untuk sengketa proses, putusan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa hanya dikecualikan terhadap sengketa yang timbul akibat adanya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota terkait verifikasi parpol, penetapan DCT, dan penetapan pasangan calon. Untuk

selain dan selebihnya, putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota adalah bersifat final. Sementara itu, sebagai badan peradilan yang berada di bawah MA, PTUN ternyata didesain dengan kompetensi absolut yang sangat terbatas terkait penyelenggaraan pemilu, yaitu hanya sebatas upaya hukum terhadap putusan penyelesaian sengketa proses yang dikeluarkan Bawaslu.

Ketiga, perihal perselisihan hasil pemilu. Melacak struktur penyusunan norma, secara sistematis, perselisihan hasil pemilu merupakan kelompok masalah hukum pemilu ketiga yang diatur dalam Buku Keempat UU Nomor 7 Tahun 2017. Perselisihan hasil pemilu didefinisikan sebatas perselisihan antara KPU dengan peserta pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional. Perselisihan itu pun dibatasi hanya perselisihan penetapan suara yang dapat memengaruhi perolehan kursi, baik dalam pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD. Begitu juga dengan penetapan perolehan suara hasil pemilu presiden dan wakil presiden, hanya dapat diajukan terhadap hasil penghitungan suara yang memengaruhi hasil penghitungan suara. Dengan demikian, keberatan terhadap penetapan perolehan suara hasil pemilu tidak dapat diajukan ketika: (1) persoalan yang terkait dengan hasil perolehan suara; dan (2) bukan perolehan suara yang berpengaruh atau memengaruhi perolehan kursi bagi partai politik peserta pemilu atau keterpilihan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Dalam menyelesaikan perselisihan hasil Pemilu dimaksud, Mahkamah Konstitusi merujuk Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 475 ayat (2) UU Nomor 7 Tahun 2017 yang secara eksplisit mengatur bahwa keberatan yang dapat diajukan kepada Mahkamah hanya keberatan terhadap hasil penghitungan suara.

Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi merupakan satu-satunya pelaku kekuasaan kehakiman yang berwenang memeriksa dan memutus perselisihan hasil pemilu. Dalam konteks itu, apabila dibaca hubungan sistematis antara norma-norma yang mengatur penyelesaian perselisihan hasil pemilu, UU Nomor 7 Tahun 2017 memberi batasan tegas ihwal objek perselisihan yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikannya, yaitu mengenai hasil pemilu. Hanya saja, untuk sampai pada perselisihan hasil pemilu tersebut, bukan saja sebatas perselisihan menyangkut perbedaan hasil penghitungan atau angka-angka melainkan dapat bersinggungan dengan persoalan-persoalan konstitusionalitas penyelenggaraan pemilu yang bermuara pada perselisihan hasil pemilu. Dalam hal ini, sengketa hasil pemilu yang diajukan untuk diperiksa dan diputuskan oleh Mahkamah ialah baik dalil yang bersifat kuantitatif maupun bersifat kualitatif.

Terkait konstitusionalitas penyelenggaraan pemilu sebagai bentuk dalil kualitatif yang dapat diajukan ke Mahkamah Konstitusi adalah untuk memeriksa dan memutus apakah proses penyelenggaraan pemilu, termasuk penegakan hukum dan penyelesaian sengketa dalam proses pemilu telah dijalankan sesuai ketentuan hukum yang berlaku atau tidak. Dalam hal permohonan yang diajukan menyangkut ketaatan lembaga penyelenggara pemilu (KPU) terhadap aturan atau menyangkut dilakukannya proses penegakan hukum oleh lembaga penyelenggara Pemilu (Bawaslu dan Gakkumdu) yang mempengaruhi perolehan suara atau hasil Pemilu, sebagai peradilan Konstitusi, Mahkamah Konstitusi dapat memeriksa dan memutusnya. Dalam konteks ini, menurut Mahkamah Konstitusi, penilaian konstitusionalitas penyelenggaraan pemilu lebih kepada apakah penyelenggaraan pemilu telah sesuai

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau tidak yang membawa akibat pada terpengaruhinya hasil pemilu.

> "Dengan demikian, pemeriksaan permohonan yang bersifat kualitatif dalam konteks proses bukan dalam makna Mahkamah akan memeriksa dan memutus semua dugaan pelanggaran yang didalilkan. Sebab, apabila hal demikian yang dilakukan maka Mahkamah justru akan menjadi badan peradilan yang akan menangani semua masalah hukum Pemilu, padahal batasan kewenangan Mahkamah hanyalah sebatas menyelesaikan sengketa hasil Pemilu. Selain itu, langkah demikian tentunya juga akan menihilkan peran lembaga-lembaga yang diberi mandat undang-undang untuk terlibat dan diberi kewenangan dalam menyelesaikan masalah-masalah hukum Pemilu. Dalam hal ini, Mahkamah dapat masuk ke wilayah kualitatif bilamana lembaga-lembaga yang diberikan wewenang dalam UU No. 7/2017 guna menyelesaikan pelanggaran Pemilu dan sengketa proses Pemilu tidak melaksanakan kewenangan tersebut. Namun, apabila lembaga-lembaga yang diberi wewenang telah menyelesaikannya, terlepas dari apa pun putusan yang telah diberikan kepada peserta Pemilu yang mengajukan permohonan, Mahkamah tidak berwenang memeriksa dan memutus permohonan kualitatif dimaksud".[5]

Selanjutnya Mahkamah Konstitusi menjawab pertanyaan, mengapa tiga masalah hukum pemilu dibedakan sedemikian rupa dan apa sesungguhnya semangat yang ada di balik desain pengaturan yang demikian. Menurut Mahkamah Konstitusi, pemilahan jenis dan lembaga yang terlibat dalam menyelesaikan masalah hukum pemilu dimaksudkan agar semua masalah pemilu dapat diselesaikan secara cepat dan proporsional oleh lembaga yang tepat. Dalam konteks itu, berbagai masalah hukum terkait tahapan diselesaikan segera pada saat tahapan

5 *Ibid.*

masih berlangsung. Dalam konteks ini, masalah hukum dalam tahapan yang sedang berlangsung tidak harus menunggu adanya hasil pemilu, melainkan diselesaikan dalam waktu yang bersamaan dengan proses yang tengah berjalan. Hal itu dimaksudkan untuk menjaga dan menjamin agar proses pemilu berjalan secara adil, di mana terhadap pelanggaran yang terjadi telah disediakan mekanisme hukum untuk menyelesaikannya. Dengan tersedianya mekanisme hukum atas pelanggaran yang terjadi sepanjang tahapan pemilu, ketika pemilu memasuki tahapan penetapan hasil, penyelesaian pun dapat difokuskan pada penyelesaian sengketa hasil.

Setelah Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan ihwal perubahan paradigma penyelesaian masalah hukum pemilu, selanjutnya Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan dalil-dalil pemohon. Menurut Mahkamah Konstitusi, telah terang bahwa kewenangan untuk menyelesaikan pelanggaran administratif pemilu yang bersifat TSM ada di tangan Bawaslu, di mana hal itu harus telah terselesaikan pada tahapan proses sebelum KPU menetapkan perolehan suara secara nasional. Dengan kata lain, jika terjadi pelanggaran administratif pemilu yang bersifat TSM, hal itu harus telah terselesaikan sebelum perselisihan tentang hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi. Hal demikian, sekali lagi menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang telah secara konsisten berpegang pada Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, yaitu bahwa dalam konteks sengketa pemilu, Mahkamah Konstitusi hanya memiliki kewenangan untuk mengadili perselisihan tentang hasil pemilu.

Berdasarkan pertimbangan tersebut dapat disimpulkan bahwa tidak mungkin ada dalil tentang pelanggaran administratif pemilu yang bersifat TSM jika sebelum permohonan perselisihan hasil pemilu diajukan kepada Mahkamah Konstitusi, tidak

pernah ada pengaduan mengenai adanya pelanggaran demikian. Dalam konteks dalil Pemohon *a quo,* pertanyaan yang timbul kemudian ialah apakah dengan demikian berarti Mahkamah Konstitusi hanya "melakukan pekerjaan teknis" karena secara konstitusional dalam konteks sengketa pemilu hanya diberi kewenangan mengadili perselisihan hasil pemilu, sebagaimana diargumentasikan Pemohon? Jawaban atas pertanyaan tersebut penting, karena dalil Pemohon menyiratkan seolah-olah terhadap persoalan pelanggaran yang bersifat "substantif" yang di dalamnya tercakup salah satunya pelanggaran yang bersifat TSM, tidak terdapat sarana untuk menyelesaikannya. Karena itu, menurut Pemohon, telah terjadi pelanggaran terhadap asas jujur dan adil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Konsekuensi selanjutnya, menurut argumentasi Pemohon, akan terjadi pelanggaran terhadap prinsip-prinsip demokrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Dengan demikian, hal yang hendak dituju oleh dalil Pemohon *a quo* sesungguhnya bukanlah pencarian jawaban atas pertanyaan apakah benar Mahkamah Konstitusi sekadar "mengerjakan pekerjaan teknis" atau tidak, melainkan apakah benar telah terjadi pelanggaran terhadap asas jujur dan adil dalam pemilu sehingga bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi.

Terhadap hal tersebut, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa jika bertolak dari konstruksi argumentasi yang dibangun dalam dalil Pemohon maka pelanggaran terhadap asas jujur dan adil tersebut didasarkan pada argumentasi tidak terselesaikannya persoalan pelanggaran yang bersifat TSM karena Mahkamah Konstitusi hanyalah "mengerjakan pekerjaan teknis" (hanya mengadili perselisihan hasil pemilu). Padahal, menurut Pemohon, Mahkamah Konstitusi seharusnya

berwenang menilai konstitusionalitas pemilu, bukan sekadar memutus perselisihan hasil pemilu. Dalil yang sepintas tampak logis tersebut, menurut Mahkamah Konstitusi, mengandung kekeliruan pada proposisi yang dijadikan premis argumentasinya. Proposisi dimaksud ialah bahwa seolah-olah tidak ada jalan hukum untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran yang bersifat TSM karena Mahkamah Konstitusi tidak diberi kewenangan mengadili konstitusionalitas pemilu. Padahal, sebagaimana telah dipertimbangkan sebelumnya, jalan hukum tersebut jelas tersedia, bahkan diatur secara rinci (bukan hanya substansi yang tercakup ke dalam pengertian pelanggaran administratif yang bersifat TSM, tetapi juga lembaga serta prosedur dan mekanisme penyelesaiannya). Jika jalan hukum dimaksud tidak ditempuh oleh suatu pihak, itu adalah persoalan lain. Atau, jalan hukum itu telah ditempuh namun tidak memuaskan pihak yang bersangkutan, itu pun persoalan lain. Dalam konteks dalil Pemohon *a quo,* hal mana pun yang terjadi dari kedua kemungkinan tersebut, hal itu justru dengan sendirinya membuktikan bahwa jalan hukum itu ada atau tersedia. Hanya saja, kewenangan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut bukan berada di tangan Mahkamah Konstitusi.

Oleh sebab itu, menurut Mahkamah Konstitusi, tidak benar pula anggapan Pemohon bahwa karena Mahkamah Konstitusi hanya berwenang mengadili perselisihan hasil Pemilu maka keadilan yang ditegakkan hanyalah keadilan prosedural. Sebab, secara substantif, terhadap persoalan-persoalan yang bukan merupakan perselisihan hasil pemilu telah tersedia jalan hukum untuk menyelesaikannya, meskipun hal itu bukan dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, oleh karena proposisi yang menjadi premis argumentasi Pemohon keliru maka konklusi yang diturunkan dari premis itu (yakni telah

terjadi pelanggaran terhadap asas jujur dan adil dan karenanya terjadi pelanggaran pula terhadap demokrasi) pun menjadi keliru.

Selanjutnya, terhadap tafsir Pemohon bahwa Mahkamah Konstitusi seharusnya berwenang mengadili konstitusionalitas pemilu, bukan sekadar sebagai "melakukan kerja teknis" (hanya mengadili perselisihan hasil pemilu), sebagaimana tersarikan dari dalil Pemohon, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa dalam hal ini Pemohon telah membangun argumentasi yang masuk dalam ranah pengujian konstitusionalitas undang-undang. Padahal, pada saat ini, Mahkamah Konstitusi sedang melaksanakan kewenangan mengadili perselisihan hasil pemilu. Pelaksanaan kedua kewenangan Mahkamah tersebut tidak mungkin disimultankan atau diserentakkan, sebab keduanya tunduk pada hukum acara yang berbeda. Sebagai pengadilan, Mahkamah Konstitusi terikat oleh hukum acara. Jika jalan pemikiran Pemohon diikuti berarti sebelum memutus perkara *a quo* Mahkamah Konstitusi harus terlebih dahulu memutus konstitusionalitas norma undang-undang yang mengatur pelaksanaan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus perselisihan hasil pemilu.

Mahkamah Konstitusi kemudian membahas lebih dalam terkait dalil-dalil Pemohon mengenai pelanggaran administratif yang bersifat TSM. Dalam hal ini, yang menjadi pertanyaan adalah, bagaimana jika lembaga yang memiliki kewenangan menyelesaikan pelanggaran administratif yang bersifat TSM tersebut tidak melaksanakan kewenangannya dan hal itu berakibat terpengaruhnya hasil pemilu? Terhadap pertanyaan demikian, Mahkamah Konstitusi hanya akan mengadili pelanggaran demikian jika lembaga yang memiliki kewenangan itu tidak melaksanakan kewenangannya dan akibatnya berpengaruh

terhadap hasil perolehan suara untuk menentukan terpilihnya pasangan calon presiden dan wakil presiden atau untuk menentukan pasangan calon presiden dan wakil presiden yang masuk dalam putaran kedua pemilu presiden dan wakil presiden. Pendirian tersebut diambil sebab jika hal demikian terjadi, Mahkamah Konstitusi menjadi tidak mungkin melaksanakan kewenangannya mengadili perselisihan hasil pemilu dikarenakan hasil akhir perolehan suara yang ditetapkan secara nasional oleh KPU tidak dapat dijadikan pegangan. Dikatakan tidak dapat dijadikan pegangan karena tidak terselesaikannya dugaan pelanggaran administratif yang bersifat TSM itu sehingga tidak dapat diketahui pula, bukan hanya terbukti atau tidaknya telah terjadi pelanggaran demikian melainkan juga (dalam konteks Pilpres) seberapa besar pengaruhnya terhadap perolehan suara masing-masing pasangan calon. Dengan pendirian demikian, secara substansial, Mahkamah Konstitusi tidak melampaui kewenangannya, dan pada saat yang sama Mahkamah Konstitusi juga tidak melanggar hukum acara. Sebab yang menjadi titik tolak dan sekaligus tujuan akhirnya adalah agar Mahkamah tidak terhalang melaksanakan kewenangan konstitusionalnya mengadili perselisihan hasil pemilu.

Pandangan Mahkamah Konstitusi tersebut menjadi rujukan kemudian dalam penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilu legislatif yang persidangannya dilakukan pasca diputuskannya perselisihan hasil pemilu presiden/wakil presiden.

PHPU Legislatif

Pemilihan Anggota DPR RI, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilakukan di seluruh Indonesia dengan 34 provinsi yang meliputi 80 daerah pemilihan untuk DPR-RI, 272 daerah pemilihan untuk DPRD Kabupaten Kota, dan 2.203

daerah pemilihan untuk DPRD Kabupaten/Kota. Sesuai dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 02 Tahun 2018 dan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 03 Tahun 2018, para peserta pemilu yang merasa keberatan dengan penetapan hasil penghitungan suara yang dilakukan KPU dapat mengajukan permohonan selama 3 x 24 jam setelah KPU mengumumkan hasil penghitungan suara. Mahkamah Konstitusi membuka pendaftaran perselisihan hasil pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD Kabupaten/Kota sejak 21 Mei 2019 pukul 01.46 WIB dan menerima sebanyak 340 permohonan.[6]

Dari 340 permohonan yang diterima berdasarkan Akta Pengajuan Permohonan Pemohon (AP3), sebanyak 330 permohonan PHPU DPR-RI, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dan 10 permohonan PHPU DPD. Jika dilihat dari partai politik atau subyek Pemohon, dari 330 Permohonan PHPU DPR-RI, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, jumlah terbanyak yaitu permohonan Partai Berkarya sejumlah 62 Permohonan. Selanjutnya Partai Golkar 29 permohonan, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) 28 permohonan dan Partai Demokrat 27 permohonan. Permohonan paling sedikit, yaitu 1 permohonan diajukan oleh partai lokal Aceh yaitu Partai Nanggroe Aceh, Partai Daerah Aceh, dan Partai Sira. Selain partai politik, pada penanganan perkara tahun ini terdapat permohonan yang diajukan oleh non-partai (kelompok/lembaga masyarakat) sebanyak 1 permohonan.[7] Permohonan PHPU anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diterima di meja registrasi sejumlah 10 permohonan selama masa

---

6 Baca Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MKRI, *Mengawal Demokrasi Konstitusional Pemilu Serentak 2019, Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi RI 2019*, Cetakan Pertama, Januari 2020. Dapat diunduh dari www.mkri.id.

7 *Ibid*.

penerimaan permohonan. Sepuluh permohonan tersebut, mempermasalahkan di enam wilayah provinsi, yaitu Sumatera Utara, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Tenggara, Maluku Utara, Papua, dan Papua Barat.[8]

Dari jumlah permohonan PHPU DPR/DPRD Provinsi/DPRD Kabupaten/Kota yang diajukan, terdapat beberapa permohonan yang tidak dilengkapi dengan permohonannya, namun hanya menyampaikan surat kuasa dan atau Surat Persetujuan DPP Parpol, sehingga Mahkamah Konstitusi menerbitkan Akta Pembatalan Pengajuan Permohonan Pemohon. Selain itu, terdapat 1 permohonan yang ditarik, yaitu dari Partai Gerindra Provinsi Kalimantan Selatan berdasarkan Surat Permohonan Pencabutan PHPU Tahun 2019 tertanggal 28 Mei 2019 dan diterima di meja registrasi pada 28 Mei 2019 yang juga diterbitkan Akta Pembatalan Pengajuan Permohonan Pemohon.

Dengan kuantitas 340 permohonan, didasarkan atas permohonan per partai dan per provinsi, maka jumlah perkara yang diregistrasi untuk PHPU DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota yaitu 261 perkara yang terdiri dari: a) PHPU DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota diajukan oleh partai politik dan perseorangan partai politik sejumlah 249 perkara; b) PHPU DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota diajukan oleh kelompok masyarakat sejumlah 1 (satu) perkara; dan, c) PHPU DPR RI diajukan oleh partai politik yang mendalilkan *parliamentary threshold* dari Partai Berkarya yang secara khusus diregistrasi sejumlah 1 (satu) perkara. Untuk Permohonan Calon Anggota DPD pada PHPU Dewan Perwakilan Daerah (DPD) jika didasarkan pada seluruh

8 *Ibid*.

permohonan calon anggota DPD, maka jumlah perkara yang diregistrasi sejumlah 10 Perkara.

Sementara itu, jika diidentifikasi dari dalil permohonan yang diajukan, terdapat 550 daerah pemilihan (Dapil) yang dipermasalahkan untuk PHPU DPR-RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yaitu untuk perkara DPR-RI sejumlah 68 Dapil, DPRD Provinsi 107 Dapil dan untuk DPRD Kabupaten/Kota sebanyak 377 Dapil. Sedangkan jika dilihat berdasarkan partai politik, Partai Berkarya tercatat mengajukan perkara terbanyak dengan jumlah yang diregistrasi menjadi 35 perkara. Sedangkan perkara paling sedikit diajukan oleh partai lokal Aceh yang mengajukan masing-masing 1 (satu) perkara.[9]

Sesuai dengan analisis dalil yang diidentifikasi dalam setiap permohonan, 11 dalil utama yang identifikasi pada perkara PHPU Legislatif Tahun 2019 ke Mahkamah Konstitusi yaitu:

1. Pengurangan Suara;
2. Penggelembungan Suara;
3. Pelanggaran Etik Penyelenggara Pemilu;
4. Pelanggaran Administrasi Pemilu;
5. Surat Suara yang Telah Tercoblos;
6. Ketidakjelasan Daftar Pemilih (Baik Tetap maupun Tambahan);
7. TSM (Terstruktur, Sistematis, Masif);
8. Netralitas ASN, TNI dan POLRI;
9. Politik uang (*money politic*);
10. Pembukaan Kotak Suara; dan
11. Tindak Pidana Pemilu.

9 *Ibid*.

Jika diidentifikasi, jumlah dalil yang diajukan dalam perkara sebanyak 436 dalil, di mana setiap perkara ada yang mendalilkan lebih dari satu kategori dalil, dan untuk perkara yang terdiri dari beberapa permohonan dihitung dalil tunggal. Dalil terbanyak yang diajukan, yaitu mengenai Penggelembungan Suara (sekitar 170 perkara atau sekitar 68 persen dari jumlah perkara), selanjutnya adalah dalil mengenai Pengurangan Suara (sebanyak 156 perkara atau sekitar 62,4 persen dari total perkara yang diregistrasi), sedangkan dalil yang paling sedikit adalah mengenai Surat Suara yang telah tercoblos yang hanya 1 perkara atau sekitar 0,4 persen yang mendalilkan.

Pada dalil TSM (Terstruktur, Sistematis, Masif) untuk Perkara PHPU DPR-RI, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/ Kota Tahun 2019 sebanyak 19 Perkara atau sekitar 7,6 persen dari total perkara. Selanjutnya untuk perkara PHPU DPD RI penghitungannya masih sama dengan dalil dalam permohonan karena dari 10 permohonan yang masuk seluruhnya diregistrasi menjadi 10 perkara. Maka, untuk perkara DPD dalilnya berjumlah 17 dalil, dengan jumlah terbanyak pada dalil Penggelembungan Suara sebanyak 6 dalil atau 60 persen dari jumlah Perkara PHPU DPD.

Pengurangan suara didalilkan di 32 provinsi dan Penggelembungan Suara didalilkan di 31 provinsi, sehingga dapat dikatakan bahwa lebih dari 91 persen provinsi mempermasalahkan kedua dalil tersebut. Selain itu, dalil Pelanggaran Administrasi Pemilu dipermasalahkan di 24 provinsi (71 persen). Menurut Peraturan Mahkamah Konstitusi, setelah permohonan yang masuk diregistrasi dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi, maka Sidang Pemeriksaan Pendahuluan dilakukan. Sidang Pemeriksaan Pendahuluan dilakukan mulai

tanggal 9-12 Juli 2019, dalam rangka memeriksa kelengkapan dan kejelasan materi permohonan serta pengesahan alat bukti. Tahap Pemeriksaan Persidangan merupakan tahap persidangan dalam rangka mendengar Jawaban Termohon, Keterangan Pihak Terkait dan Bawaslu, serta Pengesahan Alat Bukti. Secara umum, jadwal pemeriksaan persidangan pada setiap panel adalah pada 15-18 Juli 2018.[10]

Putusan Sela

Sidang pleno pengucapan putusan sebelum putusan akhir yang dikenal sebagai putusan sela dilaksanakan pada 22 Juli 2019. Sidang pleno terbuka untuk umum dengan agenda pembacaan putusan sebelum putusan akhir (putusan sela), diikuti juga dengan pembacaan pengumuman atas perkara yang dilanjutkan dalam sidang pembuktian.

Dari 260 perkara yang ditangani Mahkamah Konstitusi saat itu, Perkara yang Sebagian Dilanjutkan dalam Sidang Pembuktian melalui putusan sela berjumlah 58 perkara. Pertimbangan MK pada putusan sela paling banyak adalah karena ketidakjelasan *posita* dan/atau *petitum,* atau tidak adanya kesesuaian antara *posita* dan *petitum* yang disampaikan oleh Pemohon termasuk objek permohonan yaitu terdapat pada 50 perkara. Pertimbangan lainnya, yaitu karena Permohonan Ditarik oleh pemohon atau kuasanya (sebanyak 14 perkara/permohonan), pemohon/kuasa tidak hadir di persidangan (sebanyak 4 perkara/permohonan), tidak adanya persetujuan DPP Parpol (sebanyak 3 Perkara). Di samping itu, terdapat

---

10 Baca, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MKRI, *Mengawal Demokrasi Konstitusional Pemilu Serentak 2019, Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi RI 2019,* Cetakan Pertama, Januari 2020. Dapat diunduh dari www.mkri.id.

kuasa hukum pemohon yang tidak bersedia membacakan Dapil yang dipermasalahkan dalam permohonan (2 perkara/permohonan), serta permohonan yang lewat waktu pengajuan permohonan (1 perkara/permohonan).

Selain putusan sela, MK juga membacakan pengumuman atas perkara-perkara yang dilanjutkan dalam sidang pembuktian, yang di dalamnya, termasuk perkara atau sebagian perkara dari putusan sela sebelumnya, yaitu perkara yang dilanjutkan dalam sidang pembuktian (sejumlah 122 perkara). Tahapan paling akhir dalam penanganan perkara PHPU Legislatif Tahun 2019 adalah sidang pengucapan putusan/ketetapan, yaitu persidangan untuk membacakan putusan akhir.

Dari setiap perkara dalam Sidang Pleno dihadiri oleh 9 (sembilan) hakim Konstitusi. Sidang pengucapan putusan/ketetapan adalah pada tanggal 6-9 Agustus 2019. Pada sidang pengucapan putusan/ketetapan pada 6-9 Agustus 2019, terdapat dua jenis putusan akhir, yaitu putusan dan ketetapan. Rincian putusan sebanyak 217 putusan dan Ketetapan sebanyak 43 ketetapan dari keseluruhan perkara tidak dapat menerima. Maka, jumlah keseluruhan putusan PHPU Legislatif berjumlah 218 putusan. Untuk amar ketetapan, yaitu sebanyak 33 putusan yang menyatakan gugur dan 10 putusan yang menyatakan ditarik, sedangkan amar putusan, yaitu 12 putusan menyatakan dikabulkan sebagian, 61 putusan menyatakan ditolak seluruhnya, dan 40 putusan menyatakan ditolak sebagian (terdapat dalil yang tidak diterima, gugur, dan ditarik), serta 104 putusan yang menyatakan tidak dapat diterima. Usai pelaksanaan putusan sela oleh KPU, Partai NasDem kembali mengajukan permohonan yang teregistrasi dengan Nomor 251-05-12/PHPU. DPR-DPRD/XVII/2019 untuk Dapil Jawa Barat. Karena

terhadap permohonan tersebut, Majelis Hakim Konstitusi memutuskan tidak dapat menerima, maka jumlah keseluruhan putusan PHPU Legislatif berjumlah 218 putusan.

Untuk amar ketetapan yaitu sebanyak 33 putusan yang menyatakan gugur dan 10 putusan yang menyatakan ditarik. Sedangkan amar putusan yaitu 12 putusan menyatakan dikabulkan sebagian, 61 putusan menyatakan ditolak seluruhnya, dan 40 putusan menyatakan ditolak sebagian (terdapat dalil yang tidak diterima, gugur, dan ditarik), serta 104 putusan yang menyatakan tidak dapat diterima.[11]

Penutup

Salah satu literatur yang penting dalam bidang pemilihan umum adalah *Electoral Justice: The International IDEA Handbook.* Dalam buku tersebut diterangkan keadilan pemilu, mencakup cara dan mekanisme yang tersedia di suatu negara tertentu, komunitas lokal atau di tingkat regional atau internasional untuk menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses Pemilu sesuai dengan kerangka hukum; melindungi atau memulihkan hak pilih; dan memungkinkan warga yang meyakini hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan.[12]

---

11 *Ibid.* Putusan yang menyatakan permohonan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*) pada prinsipnya merupakan penolakan gugatan di luar pokok perkara/ permohonan karena tidak dipenuhinya syarat-syarat formalitas dalam beracara di pengadilan, seperti kewenangan pengadilan, kedudukan hukum, dan lainnya; sedangkan permohonan ditolak berarti penolakan terhadap pokok permohonannya. Konsekuensi keduanya pun berbeda.

12 https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-justice-handbook.pdf, diakses 31/12/2019.

Sistem keadilan pemilu atau yang dikenal juga sebagai *electoral justice system* merupakan instrumen penting untuk menegakkan hukum dan menjamin sepenuhnya penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan pemilu yang bebas, adil, dan jujur (dalam konteks Indonesia termasuk juga prinsip langsung dan umum). Sistem keadilan pemilu ini menjadi keniscayaan untuk mencegah dan mengidentifikasi ketidakberesan pada pemilu, sekaligus sebagai sarana dan mekanisme untuk membenahi ketidakberesan tersebut dan memberikan sanksi terhadap pelaku pelanggaran.[13]

Dijelaskan juga bahwa konsep keadilan pemilu itu sendiri tidak hanya terbatas pada penegakan kerangka hukum, tetapi juga merupakan salah satu faktor yang perlu diperhatikan dalam merancang dan menjalankan seluruh proses pemilu. Sistem keadilan pemilu memang perlu mengikuti sejumlah norma dan nilai tertentu agar proses pemilu lebih kredibel dan memiliki legitimasi yang tinggi. Norma dan nilai ini dapat bersumber dari budaya dan kerangka hukum yang ada di masing-masing negara ataupun dari instrumen hukum internasional.[14] Dalam konteks Indonesia, kita dapat menemukan sumbernya dari prinsip konstitusionalisme yang dapat ditemukan dalam UUD 1945. Mahkamah Konstitusi dalam berbagai putusan pengujian undang-undang (*judicial review*) mencoba menanamkan norma dan nilai sesuai UUD 1945 tersebut.

Menjadi pertanyaan, bagaimana dengan permasalahan pada proses pemilu? Pertanyaan itu penting untuk dijawab. Mengapa? Untuk dapat mendesain dan mengimplementasikan sistem keadilan pemilu yang komprehensif dan efektif, ketiga periode dalam siklus pemilu, yaitu pra-pemilu, pemilu, dan

13 *Ibid.*
14 *Ibid.*

pasca-pemilu, harus diperhatikan. Pertimbangan ini sangat penting mengingat hampir seluruh kegiatan dalam proses pemilu berpotensi menimbulkan sengketa. Jika sistem keadilan pemilu tidak memiliki kewenangan, sumber daya, dan perangkat yang cukup untuk menangani sengketa secara efisien dan efektif sepanjang siklus pemilu, proses pemilu dapat terganggu, dan pada akhirnya menyebabkan penolakan atas hasil pemilu.

Solusinya adalah sistem penyelesaian sengketa pemilu sebagai bagian dari sistem keadilan pemilu perlu memastikan bahwa seluruh tindakan dan keputusan yang diambil sepanjang siklus pemilu, sesuai dengan amanat undang-undang. Hal itu diperlukan terutama apabila mandat badan penyelesaian sengketa pemilu terbatas sepanjang masa pemilu saja. Pada kondisi demikian, berdasarkan *Electoral Justice: The International IDEA Handbook,* harus ditunjuk badan lain untuk menyelesaikan gugatan yang terjadi pada masa pra-pemilu dan pasca-pemilu.

Dalam konteks Indonesia, pengertian dari sengketa proses dijelaskan dalam Pasal 469 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017. Sengketa proses pemilu, yakni meliputi antar-peserta pemilu dan sengketa penyelenggara pemilu sebagai akibat KPU, keputusan KPU Provinsi, Kabupaten/Kota. Penyelesaian sengketa proses dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota, serta melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Sengketa proses dimaksud yang diselesaikan melalui Peradilan TUN meliputi verifikasi partai politik, penetapan pasangan calon anggota legislatif, dan penetapan pasangan calon.

Pasal 416 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017 menegaskan bahwa pelanggaran administratif pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan

penyelenggaraan pemilu; sedangkan ayat (2) mengatur bahwa pelanggaran dimaksud tidak termasuk dalam tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik. Jenis dari tindak pidana pemilu dijelaskan dalam Pasal 488 sampai dengan Pasal 554 UU Nomor 7 Tahun 2017.

Sementara itu, pelanggaran kode etik diatur dalam Pasal 456 UU Nomor 7 Tahun 2017. Di sana diterangkan bahwa pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu merupakan pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilu yang berdasarkan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu. Jalur penyelesaian dari pelanggaran Kode Etik dimaksud yakni melalui Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). DKPP mengadili pelanggaran Pemilu yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Sengketa terakhir yang diatur dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 adalah sengketa perselisihan hasil pemilu yang diadili oleh Mahkamah Konstitusi.

Pemilu presiden dan wakil presiden dalam pemilu serentak 2019 diikuti oleh dua pasangan calon, yaitu pasangan calon presiden dan wakil presiden nomor urut 01 Joko Widodo-Ma'ruf Amin (Jokowi-Ma'ruf) dan pasangan calon presiden dan wakil presiden nomor urut 02 Prabowo Subianto-Sandiaga Salahuddin Uno (Prabowo-Sandi). Kemudian partai politik (Parpol) peserta Pemilu 2019 sebanyak 20 parpol yang terdiri 16 parpol nasional dan 4 parpol lokal di Aceh. Melalui jalur Parpol, para calon anggota DPR-RI dan DPRD (Provinsi dan Kabupaten/Kota) berlaga di Pemilu 2019. Sedangkan perseorangan calon anggota DPD peserta Pemilu 2019 sebanyak 807 orang calon dari 34 daerah yang berkompetisi memperebutkan 136 kursi DPD.

Sejak Komisi Pemilihan Umum (KPU) menetapkan hasil Pemilu 2019, 261 permohonan perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) Tahun 2019 diregistrasi kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Rinciannya, satu perkara permohonan PHPU presiden dan 260 perkara permohonan PHPU legislatif. Permohonan PHPU presiden diajukan oleh pasangan calon presiden dan wakil presiden nomor urut 02 Prabowo Subianto-Sandiaga Salahuddin Uno (Prabowo-Sandi).

Tahapan penanganan perkara perselisihan hasil pemilu serentak 2019 di Mahkamah Konstitusi telah berlalu. Sebanyak 261 permohonan perselisihan hasil Pemilu 2019 telah diputus Mahkamah Konstitusi. Yang menarik dari data yang diolah oleh Tim Pengolah Data Perkara dan Putusan Mahkamah Konstitusi ialah bahwa sengketa yang diajukan masih saja mendalilkan adanya permasalahan dalam proses yang tidak selesai, dan sengketa dalam proses menjadi dalil utama Pemohon baik pada PHPU presiden/wakil presiden maupun PHPU legislatif yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi.

Terlepas dari itu, dalam putusannya Mahkamah Konstitusi memahami bahwa seluruh sistem penyelesaian sengketa pemilu perlu mengadopsi prinsip bahwa gugatan pemilu harus diajukan pada periode pemilu saat tindakan yang digugat terjadi. Oleh karena itu, tindakan atau keputusan yang tidak digugat selama periode tertentu bersifat final dan tidak dapat lagi dipermasalahkan. Praktik ini ditempuh untuk menjamin agar setiap tahapan pemilu dapat berjalan tanpa hambatan sehingga proses pemilu dapat berjalan dengan lancar. Karena pentingnya setiap tahapan pemilu dalam proses pembentukan pemerintahan, proses pemilu yang sudah berjalan tidak boleh dihentikan. Terdapat agenda ketatanegaraan yang ketat untuk penyelenggaraan negara ke depannya.

Artinya, tindakan yang telah diambil tidak boleh ditangguhkan meski ada gugatan yang diajukan. Sebelum ada penyelesaian atas gugatan tersebut, tindakan atau keputusan awal yang telah diambil sebelumnya akan tetap dijalankan. Itulah sebabnya setiap gugatan atau permohonan yang diajukan harus diselesaikan secepatnya (*speedy trial*). Dan penyelesaian perkara di Mahkamah Konstitusi putusannya harus dipahami bersifat final dan mengikat (*final and binding*).

Bibliografi

Asshiddiqie, Jimly. 2008. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis,* (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI).

Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MKRI. 2020. *Mengawal Demokrasi Konstitusional Pemilu Serentak 2019, Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi RI 2019,* Cetakan Pertama, Januari.

Eddyono, Luthfi Widagdo. 2019. "Demokrasi, Sistem Keadilan Pemilu, dan Peran Mahkamah Konstitusi," *Majalah Konstitusi,* Nomor 150, Agustus.

Tim Pengolah Data Perkara dan Putusan Mahkamah Konstitusi. 2019. *Laporan Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Tahun 2019 Dalam Angka,* (Jakarta: Kepaniteraan dan Setjen MK RI, 2019). Diunduh dari https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-justice-handbook.pdf, 31 Desember 2019.

Gerakan Buruh di Indonesia Era Reformasi: Perubahan Mendasar dan Tantangan pada Perubahan Struktural

Mohammad Fajar Shodiq Ramadlan

Pendahuluan

Gerakan buruh di Indonesia lahir dan berhadapan dengan persoalan yang bersifat paradigmatik dalam hubungan kerja antara buruh, pemodal maupun negara—dalam hal ini birokrasi dan penegak hukum. Dalam pandangan pemodal yang kapitalistik dan negara, buruh justru tidak diletakkan sebagai faktor utama dalam proses ekonomi, melainkan sebagai salah satu unsur dari proses produksi, selain modal dan alat produksi. Karena itu, persoalan dan gerakan buruh bukan sekadar hubungan antara buruh dengan pemodal, tetapi juga negara sebagai pembuat kebijakan. Dalam konteks tersebut, pembahasan tentang gerakan buruh juga perlu mencermati posisi buruh dan kebijakan yang terkait dengan persoalan, dan gerakan buruh itu sendiri.

Di bawah rezim Soeharto (1968-1998), hubungan industrial di Indonesia memiliki karakteristik "korporatisme eksklusioner"

negara, di bawah nama hubungan industrial Pancasila.[1] Terdapat kebijakan negara yang kaku dan cenderung koersif dalam penentuan aspek-aspek kesejahteraan seperti upah, kondisi kerja, jaminan sosial tenaga kerja, maupun relasi-relasi industrial yang lebih luas.

Reformasi 1998 ditandai antara lain dengan dimulainya transformasi besar pada tataran hubungan industrial. Perubahan dramatis, terutama pada aspek politik dan ekonomi, melahirkan ketegangan dalam kebijakan ekonomi dan sosial yang telah berlangsung selama lebih dari tiga dekade kekuasaan Orde Baru yang otoriter. Ketegangan ini dirasakan terutama dalam bidang di mana kepentingan-kepentingan kelompok sosial dengan jumlah besar namun kurang beruntung, dikorbankan untuk kepentingan pertumbuhan dan ekspansi ekonomi.[2] Dalam beberapa bidang di mana kebijakan ekonomi dan sosial bertemu—seperti perburuhan, kebijakan pertanian—berhadapan dengan tuntutan agar terjadi perubahan.

Perubahan paling fundamental bagi gerakan buruh adalah pada aspek liberalisasi dan terbukanya ruang kebebasan yang lebih memadai bagi gerakan buruh. Di sini terjadi perubahan struktur sosial-politik dalam hubungan antara negara dengan gerakan buruh. Kondisi demikian awalnya memberi harapan bagi gerakan buruh untuk dapat berperan lebih luas. Sayangnya, gerakan buruh dalam 20 tahun Reformasi belum menjadi kekuatan politik yang determinan dalam kontestasi isu-isu ekonomi, sosial, dan politik.

---

1 Vedi R Hadiz, "Buruh dalam Penataan Politik Awal Orde Baru", *Majalah Prisma* No. 7, Juli 1996.

2 Lihat, misalnya, Chris Manning, "The Political Economy of Reform: Labour after Soeharto", dalam Edward Aspinall dan Greg Fealy, *Soeharto's New Order and its Legacy: Essays in Honour of Harold Crouch* (Canberra: ANU E Press, 2010), hlm. 151.

Ada banyak tantangan akibat perubahan struktur ekonomi dan politik yang juga mengalami liberalisasi—perubahan kebijakan industri untuk merespons pasar dan investasi global, tuntutan pertumbuhan ekonomi dan pengangguran, tuntutan kelompok ekonomi untuk menekan biaya produksi dan memperoleh keuntungan yang lebih besar, serta desentralisasi dan otonomi daerah. Perubahan-perubahan tersebut, di satu sisi, menuntut kemampuan beradaptasi, dan di sisi lain, menuntut agar gerakan buruh lebih progresif mengantisipasi perubahan-perubahan tersebut. Tulisan ini akan menguraikan apa saja perubahan penting yang terjadi sejak awal Reformasi bagi gerakan dan serikat buruh, apa yang menjadi tantangan dan hambatan gerakan buruh, serta tantangan apa yang dihadapi oleh gerakan buruh hingga 20 tahun Reformasi.

Studi Literatur

Gerakan buruh berkembang di berbagai negara selama abad ke-19 dan awal abad ke-20 seiring dengan perkembangan proletarisasi, perluasan ekonomi pasar, serta difusi ideologi dan model sosialis dan sindikalis pada organisasi atau serikat buruh. Perkembangan serikat dan gerakan buruh juga dipengaruhi oleh jalannya pembangunan ekonomi dan sosial, serta kemunculan berbagai bentuk politik massa.[3]

Dalam konteks gerakan buruh di Indonesia era Reformasi, perkembangan gerakan buruh juga berkenaan dengan perkembangan serikat buruh. Namun, konsep tentang gerakan buruh dan serikat buruh sering kali tumpang-tindih sehingga

---

3 J. Samuel Valenzuela, "Labor Movements and Political Systems: A Conceptual and Typological Analysis". *Working Paper* #167 - December 1991. Diunduh dari https://pdfs.semanticscholar.org/3a7e/f092388229ddfd842deda9c387dd468cddb6.pdf

perlu dijelaskan perbedaan antara keduanya. Gerakan buruh tak dapat dilepaskan dari serikat buruh karena merupakan bagian dari instrumen gerakan. Gerakan buruh dapat didefinisikan sebagai seperangkat institusi atau orang-orang yang melakukan fungsi memperjuangkan kepentingan pekerja/buruh.[4] Gerakan buruh dipahami sebagai tindakan kolektif buruh dalam relasi industri (produksi), penentangan terhadap manajemen dan pengendali alat-alat produksi, yang dalam konteks kapitalisme umumnya disebut sebagai pemilik.[5] Dalam pengertian yang lebih luas, gerakan buruh juga berkaitan dengan gerakan politik atau budaya kelas buruh, atau bentuk perlawanan informal seperti demonstrasi, sabotase atau aksi mogok.

Meski tindakan kolektif berbentuk serikat buruh, namun definisi serikat buruh mengalami perkembangan, dari yang sekadar terfokus pada "kehidupan kerja" dan bersifat pasif, menjadi aktor yang juga bersikap aktif dengan kapasitas strategis, yang terlibat dalam berbagai aksi politik, organisasi, membangun koalisi dengan gerakan dan kemitraan sosial yang lain bersama pekerja dan aksi internasional. Perbedaan dalam tataran konseptual antara gerakan dengan serikat buruh, adalah bahwa serikat buruh tidak selalu identik dengan gerakan buruh. Dalam beberapa kasus, serikat buruh malah terbatas pada kebijakan terkait kesejahteraan buruh atau kemitraan dengan pengusaha, dan justru menjadikan mereka sekadar sebagai birokrasi daripada wadah bagi tindakan kolektif.[6]

---

4 Hoyt N. Wheeler, *The Future of the American Labor Movement* (Cambridge University Press, 2002).

5 Guglielmo Meardi, "Labour Movements And Labour Unions: Emergence, Institutionalization, Crisis And Revitalization Of A Social Movement". Dipublikasikan dalam Sociopedia.isa, an electronic *journal of the International Sociological Association* (ISA), 2011 by ISA and SAGE, 2013.

6 *Ibid*.

Beberapa sarjana sosial menjelaskan tentang gerakan buruh era Reformasi di Indonesia berfokus pada kebebasan buruh di awal-awal pasca-Orde Baru. Di satu sisi, mereka umumnya memandang secara positif perubahan dalam kerangka kebijakan sejak jatuhnya rezim Soeharto. Akan tetapi, di lain sisi, mereka juga melihat kelambanan dalam kemajuan tersebut.[7] Mereka memberi perhatian pada serikat buruh yang lebih independen, iklim pada hubungan industrial yang lebih baik, dan penegakan aturan yang lebih besar terhadap undang-undang ketenagakerjaan.

Penjelasan tentang gerakan buruh pada era Reformasi juga ditulis oleh Rekson Silaban.[8] Ia menjelaskan tentang bagaimana perubahan yang terjadi pada gerakan buruh, apa masalah internal dan eksternal yang dihadapi gerakan buruh, serta pentingnya melakukan reposisi pada gerakan buruh untuk merespons dan beradaptasi terhadap perubahan-perubahan struktural. Dibandingkan dengan berbagai literatur tersebut, artikel ini akan mengidentifikasi apa yang menjadi perkembangan penting di era Reformasi, dan tantangan yang dihadapi buruh berkaitan dengan berbagai faktor, seperti industrialisasi di daerah, persoalan di level perusahaan, serta kaitannya dengan kebijakan ekonomi dan perburuhan di Indonesia.

---

7 Lihat, Tim Lindsey dan Teten Masduki, "Labour Law in Indonesia after Soeharto: Reformasi or Replay?", dalam Sean Cooney, Tim Lindsey, Richard Mitchell dan Ying Zhu (*eds.*), *Law and Labour Market Regulation in East Asia* (London: Routledge, 2002); Chris Manning, "The Political Economy of Reform: Labour after Soeharto", dalam Edward Aspinall dan Greg Fealy, *Soeharto's New Order and its Legacy: Essays in Honour of Harold Crouch* (Canberra: ANU E Press, 2010); Vedi R Hadiz, "The Indonesian Labour Movement: Resurgent or constrained", dalam Singh D dan Smith AL (*eds.*). *Southeast Asian Affair* (Singapore: Institute for Southeast Asia Studies, 2002).

8 Rekson Silaban, *Repositioning of The Labor Movement: Road Map for The Indonesian Labor Movement after Reformasi* (Friedrich Ebert Stiftung (FES) Indonesia Office, 2009).

Perubahan Mendasar

Terdapat setidaknya tiga perubahan mendasar dalam era Reformasi yang memberikan pijakan baru dalam gerakan buruh di Indonesia. Perubahan-perubahan tersebut, di satu sisi, mencerminkan capaian penting, meskipun dalam perjalanan sepanjang 20 tahun Reformasi terdapat beragam kontradiksi dari capaian tersebut dan kebijakan-kebijakan negara yang kemudian menjadi tantangan bagi gerakan buruh di Indonesia.

Perubahan pertama adalah pada kebebasan berorganisasi, berserikat, dan menyuarakan pendapat bagi buruh. Itu merupakan perubahan paling fundamental lantaran memberikan kebebasan kepada buruh yang terkekang sepanjang rezim Orde Baru berkuasa. Perubahan pada aspek itu, di satu sisi, menjadi perubahan paling progresif. Akan tetapi, di sisi lain, juga memberi tantangan dan tuntutan bagi buruh untuk meredefinisi beberapa aspek, setidaknya meliputi redefinisi tujuan, kerja dan pola organisasi dan gerakan.

Perubahan pada aspek kebebasan dimulai dengan diratifikasinya Konvensi International Labour Organization (ILO) Nomor 87 pada 1998 di era pemerintahan Presiden BJ Habibie, yang ditandai dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pendaftaran Serikat Buruh. Dilanjutkan dengan diundangkannya kebebasan berserikat melalui Undang-Undang Serikat Pekerja/Serikat Buruh Nomor 21 Tahun 2000 di era pemerintahan Abdurrahman Wahid. Undang-Undang itu mengatur pembentukan, keanggotaan, pemberitahuan dan pendaftaran, hak dan kewajiban, keuangan dan kekayaan, pembubaran dan hal-hal lain menyangkut serikat buruh. Dua undang-undang tersebut menandai berakhirnya era serikat buruh tunggal, yang dimonopoli oleh Federasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (FSPSI). Perubahan itu juga

terus berlanjut dan mendapat perhatian pada pemerintahan Megawati Soekarno Putri (2001-2004) dan Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2007) sebagai format politik yang baru dan terkonsolidasi.

Kondisi tersebut membuka kesempatan bagi kelompok buruh untuk berdiri secara lebih formal, yang kemudian ditunjukkan dengan berdirinya ratusan serikat buruh. Berdasarkan data Ditjen Hubungan Industrial dan Jaminan Sosial Tenaga Kerja, pada tahun 2012 saja tercatat 11.852 Serikat Pekerja Tingkat Perusahaan, 92 Federasi Serikat Pekerja/Buruh, 6 Konfederasi Serikat Pekerja/Buruh dan 3.414.455 orang anggota Serikat Pekerja/Buruh.[9]

Perubahan kedua, yakni perubahan kelembagaan hubungan industrial di mana buruh relatif memiliki posisi tawar yang lebih kuat. Hal itu setidaknya terefleksi melalui UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan UU Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial; dan diikuti dengan dikeluarkannya aturan perlindungan bagi buruh migran melalui UU Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Dalam tataran normatif, ketiga UU tersebut memberi pijakan bagi posisi tawar buruh dalam dua aspek utama ketenagakerjaan: eksistensi serikat dan kesejahteraan.

Perubahan tersebut penting karena berkaitan dengan proses produksi keseharian yang dihadapi buruh di pabrik—di samping soal upah. Melalui UU itu, serikat buruh mempunyai posisi tawar relatif lebih kuat dalam hubungan industrial dalam relasi tripartit, keanggotaan dalam dewan pengupahan,

9 Fadjri, *dkk,* "Ringkasan Eksekutif Penelitian, Pola Verifikasi Serikat Pekerja/Buruh Dalam Kerangka Kebebasan Berserikat, 2014", dalam http://kemnaker.go.id/penelitian-info/puslitbang/pola-verifikasi-serikat-pekerjaburuh-dalam-kerangka-kebebasan-berserikat. Diunduh 5/1/2018.

hak mogok, dan eksistensi serikat buruh di level perusahaan (PUK); terutama dalam pembuatan perjanjian kerja bersama yang menjadi pijakan dalam relasi buruh (sebagai individu) dengan perusahaan (pemutusan hubungan kerja, hak-hak normatif buruh, perselisihan hubungan industrial, cuti haid dan melahirkan, dan lain-lain).

Perubahan ketiga adalah capaian-capaian pada aspek kesejahteraan. Menguatnya eksistensi dan gerakan buruh di era Reformasi juga memberikan ruang bagi buruh dalam tuntutannya pada aspek kesejahteraan. Terdapat beberapa capaian penting di awal Reformasi, yakni munculnya konsekuensi biaya bagi buruh yang mengalami PHK, yang diatur melalui Keputusan Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia Nomor KEP-150/MEN/2000 tentang Penyelesaian Pemutusan Hubungan Kerja dan Penetapan Uang Pesangon, Uang Penghargaan Masa Kerja, dan Ganti Kerugian di Perusahaan. Selain itu, diundangkan pula UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Ketenagakerjaan dan Kenaikan Upah Minimum Provinsi (UMP). Hal yang paling disorot dalam kenaikan upah adalah kenaikan upah di Jakarta, karena juga berdampak pada kenaikan upah di provinsi lain, terutama Banten dan Jawa Barat.

Tantangan pada Perubahan Struktural

Tantangan yang dihadapi buruh di Indonesia tidak lepas dari persoalan struktural, yakni tranformasi politik dan kebebasan yang lebih besar di satu sisi, serta kinerja ekonomi negara yang berkaitan dengan penyediaan lapangan kerja, investasi, dan pertumbuhan ekonomi di sisi lain. Pemerintah era Reformasi menghadapi masalah dalam mendamaikan agenda reformasi perburuhan dengan tujuan pembangunan ekonomi yang lebih

luas. Persoalan ini juga terjadi negara-negara yang mengalami transisi demokrasi, misalnya di negara-negara Amerika Latin pada akhir tahun 1980-1990-an.[10]

Dalam konteks tersebut, gerakan buruh sekaligus juga menghadapi dilema, antara tuntutan kesejahteraan dengan keberlanjutan adanya lapangan pekerjaan yang meluas. Selain itu, persoalan struktural yang dihadapi buruh juga berkenaan dengan agenda reformasi lainnya, salah satunya adalah desentralisasi. Desentralisasi menjadikan persoalan buruh menjadi spesifik dan partikular. Watak kekuasaan di level lokal dan rencana pembangunan ekonomi juga memengaruhi gerakan buruh di daerah. Hal ini yang akan dijelaskan dalam tantangan buruh di daerah industri baru dalam arikel ini.

Berikut akan dijelaskan beberapa tantangan yang dihadapi buruh saat ini hingga ke depan, yang menuntut agenda-agenda strategis bagi serikat dan gerakan buruh itu sendiri. Tantangan-tantangan itu, juga merefleksikan beberapa masalah dari kebijakan-kebijakan industri dan perburuhan di era Reformasi.

- *Persoalan dan gerakan buruh di level perusahaan: kapasitas organisasi, jumlah buruh dan posisi tawar buruh terhadap perusahaan.*

Persoalan buruh di level perusahaan adalah persoalan yang berkenaan langsung dengan kehidupan yang dihadapi oleh buruh sebagai individu. Persoalan itu sekurang-kurangnya meliputi upah yang sesuai aturan, tunjangan, lembur, keselamatan kerja, hak beribadah, cuti haid dan hamil, PHK, pesangon, intimidasi dan persoalan-persoalan lain. Meski terdapat kemajuan dalam aspek aturan, serta adanya kemajuan dalam organisasi serikat

10 Chris Manning, *op.cit*.

buruh dan gerakan buruh, hal itu tidak lantas berpengaruh langsung terhadap persoalan buruh di perusahaan. Karena yang dihadapi buruh di level perusahaan adalah kebijakan perusahaan itu sendiri.

Serikat dan gerakan buruh di level perusahaan mengalami posisi yang kerap kurang menguntungkan. Sebagai sebuah organisasi buruh yang berlokasi di dalam perusahaan dan mempunyai tanggung jawab terhadap buruh di perusahaan, ada dilema dan persoalan terkait keberadaan serikat buruh dalam fungsinya sebagai perwakilan dan alat perjuangan buruh. Di satu sisi, mereka harus mewakili dan memperjuangkan kepentingan anggotanya. Namun, di sisi lain, mereka juga berhadapan dengan manajemen yang tak lain sebenarnya juga merupakan "majikan" mereka sendiri. Meski secara struktural pengurus serikat buruh di level perusahaan tidak di bawah manajemen, namun para pengurus juga sebenarnya merupakan karyawan perusahaan. Sehingga, di beberapa perusahaan, pengurus serikat buruh setiap bulan menerima upah layaknya seorang karyawan.

Salah satu contoh adalah penelitian yang pernah penulis lakukan di PT Maspion Indonesia di Sidoarjo. Betapa terjadi penuruan terhadap aspek kesejahteraan dan posisi tawar serikat buruh di perusahaan (PUK/Pengurus Unit Kerja) di hadapan (manajemen) perusahaan sejak pasca Orde Baru (1999-2011). Adapun persoalan sekaligus tantangan yang dihadapi adalah:

Pertama, posisi tawar buruh berkaitan dengan integritas dan kapasitas berorganisasi pengurusnya. Pengurus serikat buruh/pekerja di level perusahaan kerap dicurigai lebih berpihak pada perusahaan dibandingkan dengan buruh yang menjadi anggota serikat. Kecurigaan itu juga berkembang hingga muncul ketidakpercayaan oleh buruh karena cerita yang berkembang bahwa ketua atau pengurus buruh menerima

suap dari perusahaan untuk menyetujui pengurangan beberapa aspek kesejahteraan yang diterima buruh. Kecurigaan terhadap pengurus ini menjadi dinamika organisasi yang kerap terjadi di berbagai perusahaan. Soal kapasitas organisasi pada kasus di PT Maspion, posisi buruh menguat ketika ketua serikat pekerja mampu bernegosiasi dengan perusahaan. Sebaliknya, ketika ketua serikat dianggap tak memiliki kapasitas berorganisasi dan bernegosiasi dengan baik, maka yang terjadi ialah melemahnya posisi tawar buruh.

Kedua, jumlah keaggotaan serikat buruh. Persoalan ini juga berimplikasi posisi tawar terhadap perusahaan karena jumlah buruh merupakan sumber daya utama dalam mobilisasi gerakan. Persoalan keanggotaan di perusahaan juga tak lepas dari kebijakan di tingkat nasional. Sebelum tahun 2005, di PT Maspion, misalnya, buruh yang bekerja sebagian besar adalah buruh tetap. Posisi sebagai buruh tetap relatif lebih memiliki kepastian sehingga perusahaan tak sembarangan melakukan PHK—karena berimplikasi pada beban pesangon yang menjadi kewajiban perusahaan. Akan tetapi, sejak tahun 2005, PT Maspion tak lagi merekrut pekerja tetap. Sebagian besar buruh baru adalah buruh kontrak (implikasi dari diberlakukannya Perjanjian Kerja Waktu Tertentu/PKWT) dan *outsourcing*—implikasi dari UU Ketenagakerjaan. Ditambah berkurangnya pekerja tetap karena keluar perusahaan atau sudah tidak lagi pada usia produktif. Akibatnya, jumlah keanggotaan buruh tetap menurun dan posisi tawar buruh melemah. Buruh-buruh baru yang sebagian besar adalah buruh kontrak atau *outsourcing* memiliki posisi relatif lemah di perusahaan sehingga mudah diintimidasi dan rentan dikeluarkan dari perusahaan.

Tidak mudah bagi gerakan buruh menjawab persoalan buruh di level perusahaan. Melakukan kontrol terhadap

banyak perusahaan merupakan sesuatu yang kompleks karena banyaknya perusahaan dan jumlah buruh. Di samping itu, mengingat serikat buruh pada dasarnya adalah organisasi yang berbasis kesukarelaan, bukan formal dan profesional seperti halnya birokrasi pemerintahan. Kebanyakan yang dapat dilakukan adalah hal-hal yang sifatnya reaktif, atau tindakan pasca-terjadi persoalan, seperti advokasi atau mogok, bukan pengawasan, penegakan aturan, dan pencegahan persoalan yang dialami buruh di perusahaan.

- *Persoalan buruh di daerah/kawasan industri baru: desentralisasi, industrialisasi, kesadaran kelas, kelembagaan dan pengorganisasian gerakan.*

Tantangan lain yang dihadapi gerakan buruh adalah pada persoalan-persoalan buruh di daerah industri baru. Dalam konteks itu, persoalan utama ialah berkaitan dengan desentralisasi dan pertumbuhan industri di daerah, dan aspek lain yang mengikutinya, seperti soal kesadaran kelas, kelembagaan serikat di daerah, dan pengorganisasian gerakan buruh. Daerah industri baru yang dimaksud dalam artikel ini adalah daerah (kabupaten/kota) yang mengalami industrialisasi, dari yang sebelumnya mempunyai basis pertanian kemudian perlahan beralih pada sektor industri, terutama industri manufaktur yang menyerap banyak tenaga kerja.

Tantangan di daerah industri baru juga berkelindan dengan penerapan desentralisasi, di mana berbagai kebijakan ekonomi menjadi kewenangan pemerintahan dan kekuasaan di daerah. Sejak Reformasi, kebijakan buruh, *setting* upah minimun dan hubungan tripatrit menjadi hak prerogratif pemerintah daerah.

Jawa Timur, misalnya, merupakan salah satu provinsi yang mulai memperluas wilayah industri, didukung dengan dibangunnya jalan tol yang digunakan sebagai bagian dari jalur infrastruktur ekonomi. Di Jawa Timur, pada tahun 2012, terdapat delapan daerah yang diproyeksikan sebagai kawasan industri baru, yakni wilayah *ring* dua Jawa Timur, yang meliputi Tuban, Lamongan, Banyuwangi, Lumajang, Malang, Mojokerto dan Jombang.[11]

Soal upah, misalnya. Salah satu yang dapat diamati adalah ketimpangan UMK di tiap kota. Jika kita mengamati di dua provinsi di Pulau Jawa, yakni Jawa Timur dan Jawa Barat, terlihat bahwa UMK antara kabupaten/kota mengalami ketimpangan yang signifikan. Di Jawa Timur, selisih upah tertinggi (Kota Surabaya – Rp3.583.312,61) dan terendah (Kabupaten Magetan – Rp1.509.816,12). Selisih antara UMK tertinggi dan terendah di Jawa Timur pada 2018 adalah Rp2.073.496,49. Di daerah yang masuk wilayah pengembangan industri, seperti Kota Madiun, Kabupaten Madiun, Kabupaten Nganjuk, masih berkisar Rp1.500.000,-an. Sedangkan di Jawa Barat, UMK tahun 2018 tertinggi ialah Kabupaten Karawang, yakni Rp3.919.291, terendah ialah Pangandaran Rp1.558.793. Selisih antara UMK tertinggi dan terendah di Jawa Barat mencapai Rp2.360.498.

Soal upah di daerah menjadi bertambah pelik, selain karena rencana perluasan industri, juga dengan dikeluarkannya Peraturan Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan. Peraturan tersebut menjadi perhatian buruh karena formula kenaikan

11 *Tempo.co*, "UMK Ring 1 Naik, Ring 2 Siap Tampung Investor". Diunduh dari https://bisnis.tempo.co/read/446315/umk-ring-1-naik-ring-2-siap-tampung-investor.

upah minimum yang membuat kenaikan upah minimum setiap tahunnya menjadi baku, di mana persentase kenaikan upah minimum adalah inflasi ditambah pertumbuhan ekonomi. Upah minimum bukan lagi berdasarkan peninjauan Komponen Hidup Layak (KHL). KHL hanya ditinjau sekali dalam lima tahun. Terkait dengan PP tersebut, dan melihat adanya upaya perluasan industri di daerah dan dukungan infrastruktur, salah satu implikasinya ialah terdorongnya industri-industri yang sebelumnya beroperasi di wilayah UMK tinggi ke UMK lebih rendah.

Padahal di daerah yang lebih rendah, buruh tidak memiliki gerakan dan pengorganisasian yang lebih mapan. Sebagai daerah yang sebelumnya berbasis pertanian, persoalan utama serikat dan gerakan buruh adalah pada kesadaran kelas. Dibandingkan dengan daerah yang telah mengalami industrialisasi sejak lama, daerah industri baru relatif belum memiliki kesadaran kelas yang kuat di kalangan buruh. Buruh-buruh di daerah industri baru menganggap pekerjaan sebagai buruh adalah pekerjaan yang berjalan apa adanya. Artinya, buruh tak memahami ada hak-hak mereka yang perlu dicapai melalui perjuangan buruh.[12]

Persoalan lain yang mengikutinya ialah bahwa buruh di daerah juga berhadapan dengan persoalan kelembagaan dan kapasitas serikat buruh. Persoalan ini meliputi masalah penataan organisasi. Tidak semua pengurus mempunyai kapasitas dalam mengelola organisasi (karena pendidikan yang rendah dan

12 Mohammad Fajar Shodiq Ramadlan, *dkk*., "Dinamika Politik Hubungan Industrial di Kawasan Pengembangan Industri (Analisis Rational Choice Institutionalism dalam Pengelolaan Persoalan Perburuhan di Kabupaten Nganjuk dan Kabuapten Madiun Jawa Timur)". Laporan Penelitian Internal (Malang: Program Studi Ilmu Politik FISIP Universitas Brawijaya, 2016).

ketiadaan pengalaman panjang berorganisasi); masalah dalam rekrutmen anggota—padahal posisi tawar gerakan buruh adalah pada jumlah massa; sumber daya buruh di mana pendidikan buruh sebagian besar adalah SMP-SMA dan pengalaman dalam gerakan buruh; serta pengetahuan terhadap aturan dan mekanisme dalam hubungan industrial.[13] Persoalan ini menjadikan buruh di daerah senantiasa berada pada posisi subordinat sehingga tak cukup berdaya dalam membela diri dan menuntut hak yang lebih luas.

Persoalan kesadaran kelas dan kelembagaan itu berujung pada persoalan pengorganisasian gerakan. Serikat buruh di daerah industri baru mengalami kesulitan dalam memobilisasi buruh. Padahal, aspirasi yang disuarakan selain mewakili persoalan-persoalan kesejahteraan buruh, juga kelompok lain di luar buruh. Serikat buruh di luar perusahaan juga mengadvokasi pekerja di luar perusahaan manufaktur yang tidak memiliki serikat buruh, seperti pegawai *supermarket,* buruh UKM, pembantu rumah tangga, wartawan, dan sebagainya.

- *Tantangan pada orientasi isu dan kebijakan yang lebih luas.*

Isu tentang perburuhan di Indonesia era Reformasi sesungguhnya lebih kompleks. Dalam konteks isu, gerakan buruh relatif memiliki perkembangan dalam merumuskan isu dalam agenda tahunan mereka. Perkembangan isu setidaknya dapat diamati dari tuntutan yang disuarakan pada perayaan May Day (di tingkat nasional) sejak tahun 2013-2017, seperti yang dikompilasi pada Tabel 1:

13 *Ibid.*

Tabel 4

Tuntutan Buruh dalam *May Day* Sepanjang Tahun 2013-2017

Tahun	*Tuntutan*
2013	• Menolak kenaikan harga bahan bakar minyak karena berdampak pada naiknya harga-harga kebutuhan dasar masyarakat. • Menuntut revisi Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 13 Tahun 2012 tentang Kebutuhan Hidup Layak (KHL) — juga menolak izin upah minimum yang non-prosedural oleh gubernur tiap provinsi. • Menuntut untuk melaksanakan Jaminan Kesehatan untuk seluruh rakyat per 1 Januari 2014. • Merevisi Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan, serta merevisi Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2012 tentang Penerimaan Iuran Bantuan Jaminan Kesehatan. • Menuntut dihapuskannya *outsourcing* di Badan Usaha Milik Negara (BUMN). • Menolak Rancangan Undang-undang (RUU) Keamanan Nasional (Kamnas) dan Organisasi Masyarakat (Ormas), yang notabene membatasi kebebasan berserikat dan kebebasan berpendapat. • Menuntut pemberangusan serikat pekerja dan kekerasan terhadap aktivis buruh, pengesahan RUU Pekerja Rumah Tangga (PRT), serta merevisi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang buruh migran (*tempo.co* 2013).
2014	• Naikkan upah minimum 2015 sebesar 30 persen dan revisi KHL menjadi 84 item; • Tolak penangguhan upah minimum;

	• Jalankan Jaminan Pensiun Wajib bagi buruh pada Juli 2015; • Jalankan Jaminan Kesehatan seluruh rakyat dengan cara cabut Permenkes 69/2013 tentang Tarif, serta ganti INA CBG's dengan *Free For Service,* audit BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan; • Hapus *outsourcing,* khususnya *outsourcing* di BUMN dan pengangkatan sebagai pekerja tetap seluruh pekerja outsourcing; • Sahkan RUU PRT dan Revisi UU Perlindungan TKI No 39/2004; • Cabut UU Ormas ganti dengan RUU Perkumpulan; • Angkat pegawai dan guru honorer menjadi PNS, serta subsidi Rp1 Juta per orang/per bulan dari APBN untuk guru honorer; • Sediakan transportasi publik dan perumahan murah untuk buruh; • Jalankan wajib belajar 12 tahun dan beasiswa untuk anak buruh hingga perguruan tinggi (*kompas.com* 2014).
2015	• Menolak upah murah dengan menuntut kenaikan UMP/K sebesar 32 persen. • Mendesak pemerintahan Jokowi-JK untuk menjalankan jaminan pensiun buruh wajib pada awal Juli 2015 dengan manfaat pensiun 60 persen hingga 75 persen dari gaji terakhir seperti Pegawai Negeri Sipil (PNS). • Mendesak pemerintah Jokowi-JK menambah anggaran jaminan kesehatan Rp30 trilium dari APBN. • Mendesak pemerintah untuk segera menghapus sistem kerja *outsourcing,* khususnya di BUMN (Badan Usaha Milik Negara).

	• Menolak kenaikan harga BBM (bahan bakar minyak), elpiji, TDL (tarif dasar listrik) sesuai harga pasar. • Mendesak pemerintah untuk menurunkan harga barang pokok. • Mengakhiri *corporate greed* (kesekarahan perusahaan). • Mendesak pencabutan aturan tentang objek vital dan stop tindakan *union busting* dan kekerasan terhadap aktivis buruh. • Angkat guru dan pegawai honorer menjadi PNS tanpa tes lagi. • Sahkan RUU PRT (pembantu rumah tangga), revisi undang-undang perlindungan TKI (tenaga kerja Indonesia) dan revisi total undang-undang PPHI (Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial).
2016	• Menolak Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 78 Tahun 2015 tentang pengupahan yang dinilai memberikan upah kurang layak untuk buruh. • Menolak kriminalisasi aktivis buruh dan aktivis sosial, penghentian pemutusan hubungan kerja (PHK), serta pembebasan aktivis yang sudah dikriminalisasi. • Menaikkan upah minimum tahun 2017 sebesar 30 persen. • Mengubah komponen Kebutuhan Hidup Layak (KHL) menjadi 84 item. • Menolak pemberlakukan Masyarakan Ekonomi ASEAN (MEA). • Menolak PHK sepihak. • Menolak kenaikan iuran BPJS Kesehatan. • Menolak upah murah. • Mendukung UU Tabungan Perumahan Rakyat (TAPERA) untuk buruh dan rakyat, penolakan

	terhadap reklamasi dan penggusuran serta RUU Tax Amnesty atau pengampunan pajak yang dinilai hanya menguntungkan segelintir pihak.
2017	• Penghapusan magang dan *outsourcing* — pelaksanaan outsourcing hanya pada lima pekerjaan sesuai dengan Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Permenakertrans) Nomor 19 Tahun 2012; penghapusan program magang karena dinilai tidak adil: dibayar lebih kecil dengan beban sama dengan pegawai *full time*. • Jaminan sosial — jaminan kesehatan digratiskan, bukan dari premi, tapi dari pajak • Penolakan upah murah — penyetaraan upah rata-rata yang sama dengan negara tetangga.

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Dari Tabel 1 tampak bahwa isu yang disuarakan buruh memang masih berkutat pada aspek normatif, yakni kenaikan upah. Selain soal upah—juga ditentukan lewat dewan pengupahan di daerah setiap tahun (sebelum PP Nomor 78 Tahun 2015)—buruh juga menjadikan kenaikan upah sebagai isu nasional. Isu yang disuarakan buruh juga mengalami perkembangan progresif. Isu yang disuarakan tak lagi berkutat pada masalah ekonomi, tetapi juga masalah sosial. Buruh juga menyarankan tentang BPJS tanpa premi, wajib belajar hingga perguruan tinggi, penolakan kenaikan harga pokok, pengangkatan pegawai dan guru honorer, dan isu lain yang juga mendorong aspek kesejahteraan kelompok di luar buruh.

Adapun tantangan yang lebih mendasar terkait isu bagi gerakan buruh adalah soal menjadikan gerakan buruh sebagai

gerakan populer, gerakan yang memperoleh dukungan luas. Gerakan buruh perlu mengampanyekan dan mempromosikan bahwa aksi mereka bermanfaat bagi masyarakat secara luas. Bukan sekadar bagi kepentingan buruh sendiri. Soal kenaikan upah, misalnya, yang disuarakan dan disalurkan baik melalui aksi jalanan maupun melalui kelembagaan dewan pengupahan, sebenarnya juga turut mendorong kenaikan upah bagi kelompok lain, misalnya, pegawai baru di bank, wartawan, guru, dan pekerja profesional lain yang merupakan buruh kelas menengah. Sayangnya, gerakan buruh belum menjadikan gerakan mereka menjadi populer dan memperoleh dukungan lebih luas. Yang tampil, baik di media massa maupun media sosial, justru *framing* tentang kemacetan, sinisme tentang gaya hidup buruh, dan isu-isu lain yang jauh dari substansi tuntutan buruh.

Soal lahirnya UU BPJS, misalnya. Tak banyak kelompok di luar buruh yang menyadari bahwa pengesahan UU BPJS di tahun 2011 adalah bagian dari gerakan buruh melalui Komite Aksi Jaminan Sosial (KAJS), sebuah aliansi dari berbagai serikat buruh dan kelompok masyarakat yang mendorong pelaksanaan sistem jaminan sosial secara menyeluruh seperti yang diamatkan UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN).

Karena itu, buruh perlu memformulasikan bentuk gerakan lain yang menjadikan mereka lebih inklusif dengan kelompok lain. Kelompok di luar buruh yang selama ini mendukung gerakan buruh kebanyakan adalah kelompok pekerja profesional yang memperoleh advokasi dan dukungan dari serikat buruh. Misal, wartawan perempuan, tenaga kesehatan dan sebagainya. Karena itu, buruh perlu mempromosikan lebih luas bahwa gerakan mereka adalah bagian dari solusi alternatif atas masalah kemiskinan, ketimpangan ekonomi dan ketidakadilan

sosial. Dibandingkan dengan gerakan buruh di Eropa di mana konsolidasi buruh diikuti dengan perjuangan isu besar seperti negara kesejahteraan (*welfare state*), di Indonesia gerakan buruh dimulai dengan perjuangan isu-isu strategis mikro dan berada pada aspek normatif, seperti isu upah dan jaminan sosial, yang kemudian diikuti dengan konsolidasi buruh secara masif.

- *Tantangan dan persoalan pada pemilu dan representasi politik*

Jika gerakan buruh memiliki beberapa capaian progresif soal isu dan kebijakan, capaian yang berbeda justru terjadi di wilayah pemilu. Salah satu sebabnya adalah tidak adanya ruang atau institusi yang mempertemukan dan memfasilitasi kerja sama di antara mereka, dibandingkan dengan ketika mereka berjuang pada domain kebijakan.

Hal itu terjadi karena ketiadaan partai dengan orientasi sosial demokratik (atau kiri), atau partai yang sekurang-kurangnya memiliki perhatian dan perwakilan yang memprioritaskan buruh, yakni sebuah partai yang menyediakan ruang di mana serikat buruh dapat bergabung.[14] Hingga saat ini, belum ada partai besar yang memiliki orientasi dan perhatian besar terhadap buruh secara konsisten.

Jika kita melihat eksistensi partai yang mencoba menjadikan buruh sebagai massa, pada tahun 1999, tercatat terdapat empat partai buruh yang mengikuti Pemilu, yakni Partai Solidaritas Pekerja, Partai Buruh Nasional, Partai Solidaritas Pekerja

---

14 Teri Caraway dan Michele Ford, "Institutions and Collective Action in Divided Labour Movements: evidence from Indonesia". *Journal of Industrial Relations,* 59(4), 2017. (SAGE Publications. DOI: https://doi.org/10.1177/0022185617710046).

Seluruh Indonesia dan Partai Pekerja Indonesia. Pada Pemilu 2004, hanya ada dua partai buruh yang berkontestasi, yakni Partai Buruh Sosial Demokrat dan Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia. Kemudian, pada Pemilu 2009, hanya ada satu partai yang mengikuti Pemilu, yakni Partai Buruh. Hingga akhirnya, tidak ada lagi partai yang mempunyai orientasi menjadikan buruh sebagai basis utama. Berkurangnya jumlah partai itu, juga dapat dilihat dari implikasi sistem pemilu dengan diterapkannya ambang batas pemilu (*electoral threshold*) dan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang menjadikan banyak partai, termasuk partai buruh, sulit untuk mempertahankan eksistensinya.

Selain karena ketiadaan partai politik yang mampu merepresentasikan buruh, masalah mendasar dalam pemilu adalah perpecahan di antara serikat buruh. Perpecahan itu terutama terjadi karena pandangan politik yang berbeda ketika pemilu, serta ketidakmampuan memobilisasi dukungan secara optimal karena dukungan dari buruh yang harus "dibagi" di antara kandidat yang berasal dari kelompok buruh.

Pada Pemilu 2009, misalnya, terdapat calon legislatif (Caleg) dari beberapa serikat buruh yang bersaing satu dengan yang lain di daerah pemilihan yang sama. Di Batam, beberapa caleg dari dua serikat/konfederasi yang berbeda bersaing satu dengan yang lain. Kondisi itu memaksa buruh membagi dukungan mereka dan akhirnya menyebabkan tak satu pun kandidat dari buruh memiliki suara yang cukup untuk memperoleh kursi di parlemen. Padahal, Batam adalah salah satu kawasan industri yang paling padat di Indonesia.[15] Sama halnya pada Pemilu 2014, di Dapil Karawang dan Bekasi. Meski caleg dari serikat

15 Michele Ford, "Learning by Doing: Trade unions and electoral politics in Batam, 2004–2009". *South-East Asia Research* 22(3), 2014.

yang berbeda tak berada pada ceruk yang sama, serikat buruh tak melakukan mobilisasi dukungan secara signifikan kepada caleg yang bukan berasal dari serikat mereka.[16]

Meski demikian, pada Pemilu 2014, terdapat sejumlah pemimpin serikat buruh terpilih menjadi anggota DPRD. Hal ini menjadi prestasi bersejarah. Ketiadaan ruang formal yang mempertemukan berbagai serikat buruh tersebut yang menjadikan capaian gerakan buruh di domain pemilu dan representasi politik tidak sebesar capaian mereka dalam aspek kebijakan.

Kesimpulan

Gerakan buruh di Indonesia sejak lama berhadapan dengan persoalan struktural yang menuntut kemampuan strategis dalam memperjuangkan kepentingan buruh. Situasi yang lahir di era Reformasi, meski memberi perubahan besar dan kemajuan mendasar, namun perubahan politik dan ekonomi juga menuntut buruh untuk melakukan langkah yang lebih progresif pada aspek organisasi dan gerakan.

Hal penting yang perlu memperoleh perhatian adalah soal bagaimana agar buruh mampu mengembangkan kapasitas organisasi dan posisi tawar gerakan di tengah perubahan struktural selama 20 tahun Reformasi. Perubahan seperti desentralisasi, industrialisasi, perubahan ekonomi regional, keberadaan korporasi multinasional, dan masuknya tenaga kerja dari luar negeri, juga perlu diperhatikan dan diformulasikan melalui langkah strategis, baik melalui gerakan, lembaga perwakilan, pemilu/pilkada.

---

16 Teri Caraway dan Michele Ford, *op.cit.*

Buruh, di samping merepresentasikan sebuah kelompok atau kelas, pada dasarnya juga merefleksikan individu yang kesehariannya terlibat dan menjadi bagian dari proses produksi, lingkungan kerja, sistem dalam perusahaan, serta tuntutan-tuntutan ekonomi. Meski buruh memfokuskan gerakannya pada aspek kebijakan, mereka mestinya tidak boleh mengabaikan persoalan-persoalan mikro yang dihadapi oleh buruh sebagai individu. Situasi itu menuntut formula gerakan yang jauh lebih maju, di mana keberadaan serikat dan gerakan buruh mampu memberi perubahan baik pada aspek kelompok maupun individu.*

Bibliografi

Bappeda Jawa Timur. 2017. "Press Release Musrenbang Jatim 2017: Memacu Pembangunan Infrastruktur Dalam Rangka Meningkatkan Industri, Perdagangan, Efektifitas Dan Efisiensi Pembiayaan Di Jawa Timur". Diunduh dari http://bappeda.jatimprov.go.id/musrenbang/.

Caraway, T dan Michele Ford. 2017. "Institutions and collective action in divided labour movements: Evidence from Indonesia". *Journal of Industrial Relations,* 59(4). SAGE Publications. DOI: https://doi.org/10.1177/0022185617710046.

Editorial. "Buruh dan Politik". *Jurnal Sosial Demokrasi.* Vol 10, No.4 Januari-Maret 2011. Friedrich-Ebert Stiftung.

Fadjri, *dkk.* 2014. "Ringkasan Eksekutif Penelitian, Pola Verifikasi Serikat Pekerja/Buruh Dalam Kerangka Kebebasan Berserikat". Sumber: Kemenakertrans. Diunduh 5 Januari 2018 dari http://kemnaker.go.id/penelitian-info/puslitbang/pola-verifikasi-serikat-pekerjaburuh-dalam-kerangka-kebebasan-berserikat.

Hadiz, Vedi R. 1996. "Buruh dalam Penataan Politik Awal Orde Baru". *Majalah Prisma* No. 7, Juli 1996.

Hadiz, Vedi R. 2002. "The Indonesian Labour Movement: Resurgent or constrained", dalam Singh D dan Smith AL (*eds.*). *Southeast Asian Affair.* Singapore: Institute for Southeast Asia Studies.

Lindsey, Tim dan Teten Masduki. 2002. "Labour Law in Indonesia after Soeharto: Reformasi or Replay?", dalam Sean Cooney, Tim Lindsey, Richard Mitchell and Ying Zhu (*eds.*), *Law and Labour Market Regulation in East Asia.* London: Routledge.

Manning, Chris. 2010. "The Political Economy of Reform: Labour after Soeharto", dalam Edward Aspinall dan Greg Fealy, *Soeharto's New Order and its Legacy: Essays in Honour of Harold Crouch.* Canberra: ANU E Press.

Meardi, Guglielmo. 2013. "Labour Movements and Labour Unions: Emergence, Institutionalization, Crisis and Revitalization af A Social Movement. Published in Sociopedia.isa, an electronic *journal of the International Sociological Association* (ISA), 2011 by ISA and SAGE.

Michele Ford. 2014. "Learning by Doing: Trade unions and electoral politics in Batam, 2004–2009". *South-East Asia Research* 22(3).

Ramadlan, Mohammad Fajar Shodiq, *dkk.* 2016. "Dinamika Politik Hubungan Industrial di Kawasan Pengembangan Industri (Analisis Rational Choice Institutionalism dalam Pengelolaan Persoalan Perburuhan di Kabupaten Nganjuk dan Kabuapten Madiun Jawa Timur)". Laporan Penelitian Internal. Program Studi Ilmu Politik FISIP Universitas Brawijaya.

Silaban, Rekson. 2009. *Repositioning of The Labor Movement: Road Map for The Indonesian Labor Movement after Reformasi.* Friedrich Ebert Stiftung (FES) Indonesia Office.

Tempo.co. 2012. "UMK Ring 1 Naik, Ring 2 Siap Tampung Investor". Diunduh dari https://bisnis.tempo.co/read/446315/umk-ring-1-naik-ring-2-siap-tampung-investor.

Valenzuela, J. Samuel. 1991. "Labor Movements And Political Systems: A Conceptual and Typological Analysis". *Working Paper* #167

- December 1991. Diunduh dari https://pdfs.semanticscholar.org/3a7e/f092388229ddfd842deda9c387dd468cddb6.pdf.

Wheeler, Hoyt N. 2002. *The Future of the American Labor Movement.* Cambridge University Press.

Kebebasan Pers dalam Ancaman: Indonesia setelah Dua Dekade Reformasi Politik

Wijayanto dan *Nurul Hasfi*

Pendahuluan

Tahun 1998 merupakan satu tahun yang memberikan kabar baik bagi kehidupan demokrasi, juga kebebasan pers, di Indonesia. Betapa tidak, pada tahun inilah sebuah rezim otoriter yang menguasai Indonesia selama lebih dari tiga dekade akhirnya tumbang. Di bawah pimpinan Soeharto, rezim ini melakukan kontrol ketat terhadap kebebasan media, membreidel ratusan surat kabar dan melakukan banyak represi kepada jurnalis. Dengan jatuhnya Soeharto, harapan para insan pers akan adanya suatu kehidupan media yang bebas, membubung tinggi. Harapan perlahan menjadi kenyataan tatkala setahun kemudian, UU Pers yang baru disahkan. Dengan UU baru itu, tak diperlukan lagi izin pemerintah untuk menerbitkan sebuah media baru seperti pada masa sebelumnya. Lebih dari itu, negara tidak lagi memiliki kewenangan untuk membreidel media.

Adalah seorang peneliti media berkebangsaan Amerika, Janet Steele, yang menceritakan kisah pembuatan UU ini

dengan sangat apik.[1] Menulis di Jurnal *Indonesia,* yang diterbitkan Universitas Cornell, Steele menggambarkan suasana kebatinan di balik penyusunan UU itu. Dengan menyentuh dia kisahkan betapa bergembiranya para tokoh pers pada masa itu. Dari mulai Lukas Luwarso, Atmakusumah, hingga Jakob Oetama. Sayangnya, tak seorang pun mampu meramal masa depan. Orang-orang itu mungkin tak menyangka bahwa 20 tahun setelah Reformasi berjalan, ternyata kondisi kebebasan media di Indonesia masih tak banyak beranjak alias hanya berjalan di tempat. Kesan itu tampak kuat jika kita mencermati laporan dari tiga lembaga dunia terkait kehidupan demokrasi di Indonesia, khususnya pada sisi kebebasan media.

Demokrasi dalam Krisis, demikian judul laporan terbaru yang di-*release* Freedom House (FH) pada awal Januari tahun 2020. Laporan itu merangkum tren perkembangan demokrasi di dunia hari ini secara umum, dan menyimpulkan bahwa demokrasi mengalami krisis paling serius dalam rentang 10 tahun terakhir. Jika pada tahun 2007, ada 46,5 persen negara yang dinyatakan bebas maka pada 2017 angka itu menurun menjadi hanya 45,1 persen saja dari total 195 negara yang disurvei. Ada 25 indikator yang dipakai Freedom House, tiga di antaranya adalah: *guarantees of free and fair elections, freedom of the press,* dan *the rule of law*. Dalam metodenya, FH mengukur tingkat kebebasan dari angka 1 sampai 7, dengan angka 1 mewakili paling bebas dan angka 7 mewakili paling tidak bebas. Yang menarik adalah bahwa FH menyatakan Indonesia merupakan salah satu negara yang mengalami penurunan tingkat demokrasinya. Jika dari tahun 2007 hingga 2013, Indeks Demokrasi Indonesia ada di angka

---

1 Janet Steele, "The Making of the 1999 Indonesian Press Law", *Indonesia,* No. 94, Oktober 2012.

2,5 dan dinyatakan bebas, maka sejak tahun 2014 sampai dengan 2017, Indonesia berada di angka 3,00 dan memperoleh status belum sepenuhnya bebas. Hal mengejutkan lainnya, terlepas dari fluktuasi status Indonesia itu, media adalah yang konsisten jeblok nilainya dengan selalu berada di status *partly free* atau belum sepenuhnya bebas pada rentang waktu yang sama.

Apakah hasil temuan Freedom House itu berlebihan? Jika kita mendasarkan diri pada hasil temuan penelitian *The Economists* (TE), jawabannya adalah tidak. Ya, pada awal tahun ini, mingguan yang bermarkas di London itu juga melaporkan hal serupa dengan judul yang tidak kalah seram: *Free Speech Under Attack.* Menurunkan laporan setebal 82 halaman, TE memaparkan adanya tren penurunan Indeks Demokrasi secara umum di dunia. Menariknya, majalah itu menurunkan ulasan khusus tentang Indonesia—negara demokrasi terbesar kedua di Asia setelah India—sebagai salah satu negara dengan tren penuruan demokrasi. Jika pada tahun 2006 Indonesia memperoleh skor 6,41 maka pada 2017 skor ini turun menjadi 6,39. Dengan semakin besar angkanya maka semakin baik tingkat demokrasi. Untuk meletakkan angka itu dalam konteks, angka itu turun signifikan dari 6,97 pada tahun 2016 menjadi 6,39 pada 2017. Tidak hanya itu. Secara khusus, majalah itu juga menyoroti Indonesia sebagai negara demokrasi terbesar kedua di Asia yang mengalami penurunan ranking secara signifikan dari ranking 48 di tahun 2016 menjadi 68 di tahun 2017. Ada 60 indikator yang digunakan, salah satu di antaranya adalah *civil liberties* yang di dalamnya termasuk kebebasan media dan juga *freedom of expression*.

Buruknya indeks kebebasan pers itu ternyata juga sejalan dengan belum maksimalnya kinerja pers kita. Hal itu dapat

dilihat setidaknya dari temuan riset ISEAS terbaru tentang kepercayaan publik pada media. Pada pengujung tahun 2017, lembaga riset yang berkantor di Singapura itu memaparkan temuan menarik. Media massa berada di urutan keempat sebagai institusi yang paling tidak bisa percaya dengan skor 67,2 setelah partai politik (45,8), DPR (55,4), Pengadilan (65,7) dari 10 lembaga yang disurvei. Skornya bahkan masih kalah dibanding Kepolisian di urutan kelima dengan 70,3, yang kita tahu punya citra yang cukup buruk di Indonesia. Survei itu memperlihatkan bahwa semua upaya untuk mengevaluasi kebebasan media di Indonesia akan sia-sia jika kita abai pada investigasi di dalam media itu sendiri.

Apakah survei di atas berlebihan? Tulisan ini bertujuan untuk menjelaskan seberapa jauh tingkat kebebasan pers di Indonesia selama 20 tahun usia Reformasi dengan berdasarkan pada studi yang pernah dilakukan para *media scholars* dan data terbaru dari berbagai sumber dengan mengambil fokus pada dua aspek: ekonomi-politik dan hukum.

Aspek Ekonomi-Politik: Oligarki sebagai Ancaman

Salah satu ancaman utama kebebasan pers di Indonesia dari sisi ekonomi politik adalah adanya fenomena oligarki media. Robison dan Hadiz[2] mendefiniskan oligarki sebagai suatu sistem relasi kekuasaan yang memungkinkan terjadinya pengumpulan kekayaan dan kewenangan di tangan segelintir elite, beserta seperangkat mekanisme untuk mempertahankannya. Sementara Winters mendefinikasannya sebagai politik pertahanan kekayaan

2 Vedi R Hadiz dan Richard Robison, "The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia", dalam *Indonesia*. No. 96, Special Issue: Wealth, Power, and Contemporary Indonesian Politics, Oktober 2013.

di antara para aktor yang menguasainya.[3] Dalam tulisan ini, kami mendefinisikan oligarki media sebagai kepemilikan jaringan media oleh sejumlah pemilik yang sekaligus juga merupakan politisi, baik itu pemilik atau pengurus partai maupun sekurang-kurangnya mengambil posisi untuk merapat dengan kekuasaan. Sebagai akibatnya, kebijakan editorial media menjadi sangat rentan untuk mengalami bias seturut dengan kepentingan ekonomi dan politik pemilik media itu.

Sulit untuk mempercayai dalam dua dekade setelah lepas dari rezim otoritarian Soeharto, kekuasaan negara dan konglomerasi media (*media conglomeration*) masih menjadi ancaman utama alam kebebasan media di Indonesia, meski muncul dengan wajah yang berbeda. Pernyataan Agus Sudibyo dan Nezas Patria bahwa, *media capital and elite seen to be working together to regain control over the media for their mutual benefit*[4] tepat menggambarkan apa yang dihadapi media massa di Indonesia. Diskursus tentang upaya negara dan pasar menguasai media terutama muncul dalam alotnya revisi UU Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran yang hingga tahun 2019 belum menemukan titik temu. Pers tidak hanya berhadapan dengan kontrol negara dan bisnis (iklan) yang sebelumnya menjadi tantangan yang terpisah.

Saat ini, Pemerintah—melalui Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kominfo)—yang memiliki kedekatan politik dengan para pemilik media menunjukkan upaya sistematis untuk memanipulasi isi UU Penyiaran tersebut agar sesuai

---

3 Jeffrey A Winters, "Oligarchy and Democracy in Indonesia", dalam *Indonesia,* No. 96, Special Issue: Wealth, Power, and Contemporary Indonesian Politics, Oktober 2013.

4 Agus Sudibyo dan Nezar Patria, "The Television Industry in Post-authoritarian Indonesia", *Journal of Contemporary Asia,* Vol. 43, Issue 2, 2013. Diunduh dari https://doi.org/10.1080/00472336.2012.757434.

dengan kepentingan mereka. Pada akhirnya, cita-cita UU Penyiaran untuk menghadirkan prinsip *diversity of ownership* dan *diversity of content* hingga saat ini belum terlaksana. Isu konsentrasi media (*media concentration*) tetap menjadi masalah utama, sementara homogenitas konten informasi termasuk berita masih berjalan hingga kini, karena frekuensi udara masih dikuasai oleh para konglomerat media. Dalam ruang seperti itu, media perlahan namun pasti diarahkan fungsinya dari *public investment* menjadi *market investment*.

Analisis pada lingkungan ekonomi-politik yang dibahas pada bagian ini menunjukkan upaya insan media menuju pers bebas memasuki babak baru yang lebih kompleks. Masalah konsentrasi kepemilikan media yang belum juga terpecahkan, intervensi Pemerintah yang semakin kuat dan tantangan teknologi baru internet dan teknologi digital, menunjukkan bahwa kebebasan pers tidak hanya berhadapan dengan entitas berupa manusia namun juga teknologi.

Bagian ini terdiri dari dua bahasan yang merefleksikan perjuangan dan tantangan kebebasan pers di Indonesia mulai awal Reformasi hingga saat ini. Terkait aspek pertama, penulis merujuk pada pandangan Woording[5] tentang tantangan kebebasan media dari sudut pandang lingkungan ekonomi dan politik. Dalam sudut pandang aspek ekonomi, menurut Woording, suatu negara akan memiliki kebebasan media manakala ada keberagaman kepemilikan media, sumber dana media yang menjamin independensi media dan adanya jaminan fasilitasi penyebaran informasi ke publik yang sehat. Sedangkan dari aspek kedua yakni politik, penulis merujuk pada pandangan Woording bahwa suatu negara akan memiliki pers bebas

5 Jenifer Whitten-Woodring, "Watchdog or Lapdog? Media Freedom, Regime Type, and Government Respect for Human Rights", *International Studies Quarterly,* 53, 2009.

jika memenuhi indikator berikut: tidak adanya sensor media, adanya ruang kompetisi terbuka, bebas dari intimidasi dan kekerasan fisik. Tulisan ini akan mengupas tentang apakah prasyarat-prasyarat tersebut terpenuhi atau tidak dalam dunia media di Indonesia.

Aspek Ekonomi: Konsentrasi Kepemilikan Media

Sebagaimana disebut Woording[6] pada sudut pandang aspek ekonomi, suatu negara memiliki kebebasan media manakala ada keberagaman kepemilikan media, sumber dana media yang menjamin independensi media, dan adanya jaminan fasilitasi penyebaran informasi ke publik yang sehat. Sudahkah Indonesia memenuhi prasyarat demikian?

Analisis pada aspek ekonomi menunjukkan bahwa kebebasan pers di Indonesia berhadapan dengan masalah utama konsentrasi media (*media consentration*), di mana industri media massa di Indonesia saat ini hanya dikuasai tak lebih dari 15 pemilik media saja.[7] Jika demikian, konsekuensinya ialah bahwa prasyarat kedua (sumber dana media), dan prasyarat ketiga (jaminan fasilitasi penyebaran informasi) pun tidak terpenuhi, sekurang-kurangnya mengalami kendala.

---

6 *Ibid*.

7 Lihat, Merlyna Lim, "The League of Thirteen: Media Concentration in Indonesia", Research Report, 2012. Diunduh dari http://www.public.asu.edu/~mlim4/files/Lim_IndoMediaOwnership_2012.pdf.%0Ahttp://www.public.asu.edu/~mlim4/files/Lim_IndoMediaOwnership_2012.pdf; Yanuar Nugroho, Dinita Andriani Putri dan Shita Laksmi, "Mapping the Landscape of the Media Industry in Contemporary Indonesia Assessing Media Policy and Governance in Indonesia through the Lens of Citizens' Rights, Maret 2012; dan Ross Tapsell, Platform Convergence in Indonesia: Challenges and Opportunities for Media Freedom, 2015. Diunduh dari https://doi.org/10.1177/1354856514531527.

Konsentrasi media dan efeknya terhadap kebebasan pers terutama tersirat dari kemunculan industri televisi di Indonesia di akhir Orde Baru hingga saat ini. Sebagaimana disebut oleh Sudibyo dan Patria,[8] industri media televisi merepresentasikan generasi kedua media kapital di Indonesia setelah media cetak yang hingga dekade kedua Reformasi masih menjadi penggerak utama industri media, selain media cetak, radio, dan *online*.

Jika dirunut dari era Reformasi, masih dari Sudibyo dan Patria,[9] kontrol kebebasan media oleh bisnis sudah berlangsung sejak era Orde Baru tahun 1980-an. Saat itu, Cendana dan kroninya memperoleh hak kepemilikan televisi di Indonesia di mana dari lima stasiun televisi yang saat itu memiliki hak siar, hanya satu televisi yang tidak terkait dengan keluarga Cendana yakni ANTV milik Grup Bakrie. Sedangkan lainnya yakni Rajawali Citra Televisi Indonesia (RCTI) dimiliki anak laki-laki Soeharto, Bambang Triatmojo; Surya Citra Televisi (SCTV) dimiliki kroni Soeharto yakni Henry Pribadi dan Sudwikatmono; Televisi Pendidikan Indonesia (TPI) dimiliki anak perempuan Soeharto, Siti Hardiyanti Rukmana; dan Indosiar dimiliki Grup Salim milik Lim Sioe Liong, konglomerat teman dekat Soeharto. Meski kepemilikan televisi berada di bawah tangan keluarga Cendana, dalam konteks kebebasan pers, televisi memberikan nuansa baru kebebasan berekspresi. Meski pers yang sebelumnya terbatas pada cetak dengan sensor ketat dari Soeharto, namun televisi mampu menyuguhkan hal baru. Misalnya saja saat Reformasi 98, RCTI merupakan salah satu televisi yang menyiarkan demo mahasiswa menuntut turunnya Soeharto.

---

8 Agus Sudibyo dan Nezar Patria, 2013, *op.cit*.

9 *Ibid*.

Di era Reformasi, konsentrasi kepemilikan media tetap berlangsung bahkan menguat meski pemainnya melibatkan para konglomerat baru yang berhasil memanfaatkan situasi politik era Reformasi dengan berkurangnya kekuatan keluarga Cendana. Konsentrasi kepemilikan media sejak awal Reformasi hingga saat ini memunculkan problematika yang real di lapangan, apalagi tren yang muncul yakni pemilik media yang juga terlibat dalam politik. Data terbaru konsentrasi kepemilikan media di Indonesia dijabarkan Ross Tapsell[10] yang mendata delapan taipan penguasa industri media di Indonesia saat ini yakni Chairul Tanjung (CT Corp); Hary Tanoesoedibjo (Global Media Com); Eddy Kusnadi Sariaatmadja (Emtek); James Riady (Lippo); Jakob Oetama (Kompas Gramedia); Aburizal Bakrie (Bakri Group); Dahlan Iskan (Jawa Pos Grup); dan Surya Paloh (Media Group). Dari kedelapan pemilik media tersebut, hanya Jakob Oetama yang tidak secara langsung berafiliasi dengan organisasi politik.

Dampak kepemilikan media yang terkonsentrasi menjadi fokus peneliti tentang kebebasan pers di Indonesia dalam satu dekade terakhir. Hal ini disebabkan karena semakin masifnya peran pemilik media dalam mengendalikan frekuensi publik untuk kepentingan ekonominya. Dalam kaitan ini, beberapa pendapat ahli penting disimak. Menurut Ignatius Haryanto[11] kepemilikan media oleh para politisi berdampak pada profesionalisme jurnalis yang mengalami sensor dalam berbagai mekanisme; Merlyna Lim[12] mengatakan konglomerasi media menyebabkan homogenitas isi (*content*) media di mana

10 Ross Tapsell, 2015, *Op.cit,* hlm. 28.

11 Lihat, Ignatius Haryanto, "Media Ownership and Its Implication for Journalist and Journalism in Indonesia", dalam Krishna Sen dan David Hill (*eds.*), *Politics and The Media in Twenty-first Century Indonesia: Decade of Democracy* (Routledge, 2010).

12 Merlyna Lim, *Op.cit*.

media arus utama (*mainstream*) berfokus pada topik-topik milik kalangan menengah ke atas saja; Nugroho, Putri dan Laksmi,[13] menekankan oligopoli media membahayakan hak publik atas informasi, karena industri media lebih dikontrol oleh kepentingan ekonomi dan politik pemilik medianya; sementara Sudibyo dan Patria[14] mempermasalahkan bagaimana pemilik kapital media yang juga menjadi politisi menggunakan negara sebagai alat untuk menghasilkan kebijakan pro-pasar dan bukan pro-publik; dan Ade Armando[15] melihat konsentrasi kepemilikan media menjadi sumber kegagalan pelaksanaan UU Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran terutama dalam jaminan keberagaman kepemilikan dan keberagaman isi media.

Sebagai catatan, UU Penyiaran yang direvisi DPR-RI sejak tahun 2015, sampai akhir tahun 2019 belum menunjukkan kemajuan dan masih dalam bentuk draf yang belum disahkan menjadi RUU. Para aktivis media mencurigai adanya kepentingan pebisnis yang diakomodasi oleh Pemerintah—dalam hal ini Kominfo—dalam pengesahan RUU Penyiaran ini. Dalam opininya yang dimuat di harian *Kompas,* Ignatius Haryanto[16] menyebutkan setidaknya empat kejanggalan dalam beberapa poin RUU Penyiaran versi Desember 2017 yang menunjukkan adanya intervensi pemilik media dalam konten UU Penyiaran. *Pertama,* penghapusan pasal tentang pembatasan kepemilikan silang media yang sebenarnya sudah disebutkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Meski dalam rancangan penjelasan RUU itu

13 Yanuar Nugroho, Dinita Andriani Putri, dan Shita Laksmi, *op.cit*.

14 Agus Sudibyo dan Nezar Patria, 2013, *Op.cit*.

15 Ade Armando, "The Greedy Giants: Centralized television in post-authoritarian Indonesia", *International Communication Gazette,* 2014. Diunduh dari https://doi.org/10.1177/1748048514524106.

16 Ignatius Haryanto, "Mewaspadai RUU Penyiaran 2017", *Kompas*, 13 Januari 2017.

disebutkan bahwa pengaturan penyelenggaraan penyiaran dalam praktiknya harus selalu berdasarkan prinsip *diversity of content* dan *diversity of ownership,* namun penghapusan pasal tersebut merefleksikan bahwa negara setengah hati mewujudkan keberagaman kepemilikan dan isi media. Bunyi pasal tersebut merefleksikan bahwa semangat mendirikan stasiun televisi berjaringan yang dianggap menjadi solusi memecah konglomerasi media, semakin jauh dari kenyataan.

Kedua, adanya upaya sistematis untuk mengambil alih peran strategis dalam menentukan kebijakan, pengatur, pengawas dan pengendali penyiaran yang dalam UU Penyiaran dipegang oleh Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), namun dalam draf RUU Penyiaran peran tersebut dialihkan kepada negara dalam hal ini Kominfo. KPI sebatas diserahi wewenang memberikan penilaian terhadap isi siaran dalam proses uji coba untuk pemberian Izin Penyelenggaraan Penyiaran (IPP) dan evaluasi sebagai dasar perpanjangan IPP. Ketimpangan peran KPI dan Kominfo itu memperjelas bahwa kontrol publik atas media yang dijalankan media independen KPI digeser ke negara, dalam hal ini Kominfo.

Ketiga, adanya peningkatan persentase iklan yang bisa ditayangkan dalam siaran, yakni dari 20 persen menjadi 30 persen. Hal tersebut dianggap mencerminkan keberpihakan Pemerintah terhadap komersialisasi media. Menurut Woording, langkah ini membuka kesempatan media untuk memiliki ketergantungan secara ekonomi pada iklan dan tidak berorientasi pada kepentingan publik.

Keempat, dalam draf RUU Penyiaran juga muncul konsep penyiaran khusus yang menuai banyak kritik. Lembaga ini didefinisikan sebagai lembaga penyiaran nonkomersial yang didirikan dan dimiliki lembaga negara, kementerian, partai

politik, Pemda. Keberadaan lembaga penyiaran khusus itu dikhawatirkan Haryanto hanya sebagai sarana membangun citra lembaga. Jika dilihat dari sudut pandang Woording, lembaga penyiaran khusus itu memberikan ruang kepada elite untuk menjadi alat politik.

Permasalahan UU Penyiaran yang juga belum selesai bisa menjadi problem karena televisi merupakan media yang paling banyak ditonton masyarakat Indonesia (>80 persen jumlah penduduk Indonesia), meski sejak era internet mulai berkurang audiensnya. *Booming* media berbasis internet yang muncul di tahun 2000-an memang telah menyebabkan penonton televisi berkurang. Namun, apakah media baru berbasis *online* yang disebut dua arah (interaktif), demokratis, membuka peluang keberagaman isi dan media, mampu memecah konsentrasi media massa?

Ternyata tidak demikian. Tapsell mengajukan tesis baru tentang semakin langgengnya konsentrasi media di era internet dengan adanya konglomerasi digital atau *digital conglomerates.*[17] Istilah tersebut ia gunakan untuk mendefinisikan tentang bagaimana perkembangan teknologi digital, yang justru memperkuat konsentrasi kepemilikan media. Grup media berlomba membuat media *multiplatform* untuk menjangkau khalayak lebih luas, namun secara ekonomi efisien. Dalam konteks praktik bermedia, mekanisme pembiayaan media *online* di Indonesia menggunakan pola *jurnalisme clickbait* sehingga sering kali memunculkan masalah penurunan kualitas jurnalisme media *online* itu sendiri. Ironisnya, praktik itu terus berkembang seiring dengan meningkatnya pengguna internet

17 RossTapsell, *Media Power in Indonesia: Oligarchs, Citizens and the Digital Revolution* (New York: Rowman & Littlefield International Ltd, 2017).

di Indonesia yang di tahun 2018 saja sudah mencapai lebih 60 persen dari total penduduk Indonesia.[18]

Di sinilah titik di mana pemain besar media kemudian mengembangkan gurita medianya di layanan internet. Ross Tapsell[19] memberikan contoh tahun 2015 di mana Trans Corp, media milik Chairul Tanjung, berencana menggabungkan Stasiun Trans TV, Trans 7, Detik TV, Detik.com, Bulletin dan semua stasiun radio. Hal yang sama juga dilakukan oleh semua Grup Media yang berlomba mengembangkan *multiplatform* dan membangun konvergensi media untuk memperkuat jaringan media masing-masing. Berdasarkan pengamatan penulis di tahun 2018, Grup Kompas juga telah memiliki *multimedia newsroom* yang memungkinkan seluruh *platform* media (surat kabar, televisi, radio, media *online,* tabloid dan majalah) bekerja bersama membuat konten *multiplatform* yang lebih efisien menguasai pasar.

Dari paparan di atas dapat disimpulkan bahwa prasyarat kebebasan pers dari sisi aspek ekonomi belum sepenuhnya terpenuhi oleh media massa di Indonesia. Dari indikator kepemilikan, media Indonesia bisa dikatakan belum beragam. Hal demikian terutama karena UU Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran yang menjamin keberagaman pemilik media dan konten media, sampai saat ini gagal diterapkan. Di era internet muncul media-media baru, namun kapasitas yang dimilikinya tidak mampu memecah konsentrasi. Selain kepemilikan, indikator sumber dana media juga belum memenuhi prasyarat karena media massa Indonesia yang kuat saat ini ialah media swasta yang didanai iklan. Meski ada media yang

---

18 APJII, "Penetrasi dan Profil Perilaku Pengguna Internet Indonesia". Diunduh dari www.apjii.or.id.

19 Ross Tapsell, 2015, *op.cit*.

tetap bisa menjaga keberimbangan antara idealisme dengan bisnis, namun masih banyak media yang mengabaikan prinsip tersebut. Sementara itu, TVRI yang sejak awal Reformasi dibantu untuk menjadi TV publik ternyata belum mampu bersaing secara profesional dengan televisi swasta—selain adanya problematika sumber dana TVRI yang berasal dari APBN, sehingga keberpihakan kepada pemerintah masih menjadi masalah. Pada indikator aspek ekonomi terakhir, yakni jaminan fasilitasi penyebaran informasi ke publik yang sehat, belum sepenuhnya bisa dijamin karena homogenitas kepemilikan media yang cenderung membangun informasi homogen serta terindikasinya beberapa pemilik media yang partisan dalam isu-isu politik.

Pemilik Media Berpolitik dan Praktik Media Partisan

Jika diukur dari aspek politik, penulis menilai indikator ini memunculkan permasalahan yang paling suram dan kompleks untuk masa depan kebebasan pers Indonesia. Sumbernya berasal dari pemilik media yang berafiliasi politik sehingga membuka kesempatan besar adanya sensor media bahkan terciptanya media partisan.

Dalam konteks ini, Nicole Andres[20] menyebut para konglomerat pemilik media yang berperan ganda sebagai politisi ini sebagai *politico-business elites* yang telah mengintimidasi kebebasan pers di Indonesia. Jika di era Orde Baru media dikontrol oleh pemerintah dan militer, saat ini media dikontrol oleh pemilik media. Menurut Andres, para *politico-business elites* itu menggunakan media sebagai senjata politik untuk

20 Nicole Andres, *Media-elite Interactions in Post-authoritarian Indonesia* (Murdoch University, 2016).

memperjuangkan kepentingan mereka dengan menggunakan posisi-posisi kunci dalam lembaga-lembaga politik itu. Dalam posisi ini, mereka menjadi bagian dari elite yang merupakan sebuah sumber daya politik.

Tren tersebut sebenarnya telah ada sejak sebelum Orde Baru ketika konglomerat Aburizal Bakrie yang juga merupakan politikus Partai Golongan Karya (Golkar), memiliki ANTV. Dii era Reformasi, Aburizal masih memiliki posisi sama dengan kepemilikan media yang semakin besar. Muncul pula nama-nama baru di antaranya Chairul Tanjung pemilik Trans Corp yang masuk dalam kabinet presiden SBY; Hary Tanoesoedibjo Ketua Umum Partai Perindo pemilik MNC Group; Dahlan Iskan pernah menjadi menteri di kabinet SBY memiliki Jawa Pos Grup dan Surya Paloh ketua umum Partai Nasional Demokrat yang memiliki Media Group.

Penulis mengasumsikan fenomena *politico-business elites* itu menjadi sumber tidak terpenuhinya prasyarat indikator aspek politik, yakni tidak adanya sensor media, tidak adanya ruang kompetisi terbuka dan posisi di mana jurnalis bebas dari intimidasi dan kekerasan fisik. Berdasar hasil temuan penelitian yang dilakukan Haryanto[21] dan Tapsell,[22] penulis berhasil merangkum hal-hal yang mengidentifikasikan teknik yang dipakai pemilik media untuk mengontrol medianya dan ruang redaksi. Teknik yang dimaksud di antaranya ialah penggunaan media untuk promosi silang (*cross promotion*), intervensi bilik media melalui *censorship* dan *self-censorship,*

---

21 Ignatius Haryanto, "Media Ownership and Its Implication for Journalist and Journalism in Indonesia", dalam Krishna Sen dan David Hill (*eds.*), *op.cit*.

22 Ross Tapsell, "Old Tricks in a New Era: Self-censorship in indonesian journalism". *Asian Studies Review,* 36 (2), 2012. Diunduh dari https://doi.org/10.1080/10357823.2012.685926.

dan media partisan—yang akan kami jabarkan satu persatu pada diskusi di bawah ini.

Pertama, penggunaan media untuk promosi silang (*cross promotion*) perusahaan satu grup. Grup media besar ini pada dasarnya merupakan kelompok gurita media berbagai *platform* dan bahkan anak perusahaan yang tidak ada kaitannya dengan media, seperti tambang, perhotelan, properti dan industri telekomunikasi. Kepemilikan media pada akhirnya membawa keuntungan sebagai sarana kontrol eksistensi bisnis lainnya dan tentunya menjadi sarana promosi silang. Di sinilah media tidak lagi digunakan untuk kepentingan publik, namun untuk kepentingan pemilik media.

Contoh praktik ini dijabarkan oleh Haryanto[23] tentang bagaimana Grup Lippo yang lebih menggunakan medianya sebagai ruang produksi nawala (*newsletter*) daripada sebagai produk jurnalistik. Medianya Globe Asia dan Suara Pembaharuan menuai kontroversi ketika pada tahun 2008 mempromosikan Universitas Pelita Harapan, salah satu bisnis di bidang pendidikan yang berada di bawah Grup Lippo, sebagai universitas terbaik nomor dua di Indonesia setelah Universitas Indonesia (UI). Permasalahannya tidak sekadar pada praktik promosi silang yang dilakukan grup perusahaan ini, namun karena datanya dianggap tidak valid. Di sini muncul pertanyaan, apa indikator yang digunakan sehingga disimpulkan bahwa Universitas Pelita Harapan berada di urutan kedua mengalahkan sejumlah universitas negeri terbaik yang telah dikenal publik selama ini?

Fakta di atas menunjukkan adanya kemungkinan praktik-praktik manipulasi wacana dan kekuasaan yang berjalan saat

23 Ignatius Haryanto, "Media Ownership and Its Implication for Journalist and Journalism in Indonesia", dalam Krishna Sen dan David Hill (*eds.*), *op.cit*., hal.109.

promosi silang berlangsung. Di sisi lain, praktik jurnalistik bisa juga cedera manakala redaksi tidak lagi bisa kritis terhadap segala objek berita perusahaan yang memiliki afiliasi dengan pemilik media. Lihat saja bagaimana Hary Tanoesoedibjo ketua Partai Persatuan Indonesia (Perindo) yang juga pemilik MNC Group mendapat kritik dari masyarakat dan teguran dari Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) karena memberikan ruang promosi lebih untuk mesin politiknya melalui empat stasiun televisi di bawah Grup MNC miliknya, yakni RCTI, Global TV, MNC TV dan INEWS TV. Contoh lain terlihat dari TV One dan Metro TV yang secara terang-terangan menjadi media partisan, karena telah menjadi corong partai dalam setidaknya dua periode pemilihan presiden 2014 dan 2019.

Kedua, teknik intervensi kebebasan media lain yakni *censorship.* Berdasarkan wawancaranya terhadap reporter di era Reformasi yang dilakukan Tapsell,[24] sensor dalam media di Indonesia di era Reformasi dilakukan oleh *gatekeeper* di mana pemilik media menjadi salah satu personelnya. Proses *gatekeeping* berita tidak berhenti pada level redaksi yang mendasarkan proses sensor dengan prinsip jurnalistik, namun melibatkan pemilik media yang mendasarkan proses sensor yang justru melanggar prinsip jurnalistik terutama independensi. Dalam tulisannya, Tapsell mengutip hasil penelitian Hendrato Darudoyo yang menunjukkan bahwa sebanyak 71 persen jurnalis dari 82 jurnalis yang diwawancarainya mengklaim bahwa keputusan tentang isi berita bisa berubah karena pengaruh dari pemilik media.

Tapsell mencontohkan tindakan pemilik Media Bakrie Group, Aburizal Bakrie yang membeli *Surabaya Post* untuk

24 Ross Tapsell, 2012, *op.cit*, hlm. 233-37.

meng-*counter* pemberitaan negatif tentang kasus menyemburnya lumpur panas di lokasi pengeboran milik perusahaannya bernama Lapindo Brantas Inc. Sebagai contoh, yakni perintah kepada redaksi *Surabaya Post* agar menggunakan *angle* tertentu dalam meliput kasus lumpur lapindo, yakni melihat semburan lumpur sebagai bencana alam dan bukan sebagai kesalahan proses pengeboran (*drilling*) gas yang dilakukan perusahaannya. Proses *gatekeeping* berlangsung dengan melibatkan level pimpinan Lapindo, kemudian turun ke pimpinan redaksi, kemudian ke editor dan akhirnya ke jurnalis.

Contoh sensor yang juga terjadi pada ruang redaksi Jurnal Nasional milik Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Redaksi mengaku selalu dibayangi instruksi dari Andi Mallarangeng sebagai direktur perusahaan agar tidak menulis berita negatif tentang SBY dan mencari sudut yang baik. Dalam perkembangannya, sensor pemilik media terhadap isi dalam beberapa media partisan di Indonesia mungkin telah mengalami yang disebut sebagai naturalisasi. Artinya, tindakan sensor yang sebelumnya terpaksa dilakukan karena perintah dan ditekan oleh atasan, kini telah menjadi *self-censorship*. Pada dasarnya, *self-censorship* berangkat dari tujuan yang baik. Dalam praktik jurnalistik, *self-censorship* terutama diterapkan untuk isu-isu sensitif yang membahayakan publik seperti isu SARA atau isu konflik, sehingga jurnalis perlu memilah dan memilih berita yang layak atau tidak layak ditayangkan. Namun, dalam konteks negatif, *self-censorship* justru menjauhi prinsip jurnalistik karena tujuannya justru untuk menuruti perintah dari atasan atau untuk menghindari hukuman apabila berita yang dibuat merugikan pemilik media.

Ketiga, kepemilikan media oleh elite politik menciptakan media partisan yang memosisikan kebebasan media sebagai

hal yang tidak lagi menjadi bahan pertimbangan praktik jurnalistik yang baik. Levendusky dan Malhotra[25] menyebut media partisan sebagai media yang tidak lagi mengindahkan prinsip standar jurnalistik berupa objektivitas dan keberimbangan karena lebih mengutamakan keberpihakan pada kepentingan tertentu. Dalam konteks Indonesia, dalam Pilpres 2014 sudah menjadi rahasia umum jika Metro TV milik Surya Paloh secara terbuka mendukung Jokowi berhadapan dengan TV One milik Aburizal Bakrie yang mendukung Prabowo. Penulis meyakini dengan formasi kepemilikan media yang melibatkan politisi, media partisan akan selalu muncul dalam setiap kontestasi politik.

Andres[26] meski tidak menggunakan istilah media partisan, menyodorkan data adanya hubungan elite dengan media (*media-elite interaction*) dalam dunia politik di Indonesia di era *post-autoritarian.* Andres mengemukakan tesis bahwa para elite pemilik media (*politico-business elites*) memanfaatkan prinsip kebebasan pers dengan menggunakan medianya sebagai senjata politis meraih kepentingan politisnya. Argumen Andres tersebut didasarkan pada temuan bagaimana media massa terlibat dalam kontestasi politik di Indonesia dalam kasus-kasus politis seperti Buloggate dan kasus Bank Century.

Dalam konteks Indonesia, aspek ekonomi dan politik memang sulit dipisahkan. UU Penyiaran—yang telah dibahas pada aspek ekonomi di atas—juga memiliki kaitan erat dengan permasalahan politik. Tersendatnya revisi UU Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran tidak terlepas dari kepentingan

---

25 Matthew Levendusky dan Neil Malhotra, "Does Media Coverage of Partisan Polarization Affect Political Attitudes?", *Political Communication,* 2016. Diunduh dari https://doi.org/10.1080/10584609.2015.1038455.

26 Nicole Andres, 2016, *op.cit*.

ekonomi dan politik di tingkat elite. Pada akhirnya, hal ini juga berimplikasi buruk pada keberlangsungan penyelenggaraan media massa di Indonesia yang pada tahun 2018 seharusnya telah melakukan digitalisasi televisi.

Aturan terkait digitalisasi televisi yang juga dimasukkan dalam draf RUU Penyiaran, hingga saat ini masih menjadi perdebatan panas antara Komisi I DPR, Badan Legislasi, Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kominfo) dan aktivis penyiaran propublik dan industri pertelevisian. Perdebatan terutama berfokus pada sistem pengelolaan TV digital dengan sistem *multimux* yang ditawarkan Asosiasi TV Swasta Indonesia (ATVSI) dan sistem *singlemux* yang disodorkan oleh aktivis penyiaran propublik. Sistem *multimux* yang menyerahkan pengelolaan TV digital pada masing-masing stasiun televisi dianggap para aktivis media dan demokrasi akan melanggengkan konglomerasi dan konsentrasi industri media. Sementara ATVSI beranggapan sistem *singlemux* yang menyerahkan pengelolaan siaran televisi pada negara, dalam hal ini LPP TVRI, akan memunculkan monopoli penyiaran. Perdebatan alot ini sampai tahun 2019 masih berlangsung hingga terakhir memunculkan wacana tentang sistem campuran yang disebut sebagai sistem *hybrid* di mana pihak swasta dan Pemerintah melalui LPP TVRI membagi jatah frekuensi digitalnya.

Aspek Hukum: Kriminalisasi dan Kekerasan terhadap Pers

Dari sisi hukum, bagian ini akan menyampaikan satu argumen bahwa sesungguhnya konstitusi telah menjamin kebebasan pers yang kemudian diperkuat dengan adanya

undang-undang yang secara khusus menjamin kebebasan pers, yaitu UU Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers. UU itu menegaskan bahwa perusahaan media tidak dapat dibreidel. Akan tetapi, sayangnya, kebebasan yang telah dijamin oleh UU itu tetap berada dalam ancaman pelanggaran dari dua sisi: yuridis dan empiris. Pada sisi yuridis, ada peraturan perundangan lain yang pada kenyataannya tetap mengancam kebebasan media dan pekerja media. Dari sisi empiris, pada kenyataannya, ada banyak kasus jurnalis diperkarakan secara hukum dengan menggunakan undang-undang yang bertentangan dengan kebebasan pers. Berikutnya, peristiwa kekerasan terhadap wartawan yang diiringi dengan impunitas telah berdampak pada semakin buramnya kebebasan pers di Indonesia dalam aspek lingkungan hukum.

Perundangan yang Mendukung Kebebasan Pers

Meskipun konstitusi tidak secara eksplisit mengatur bahwa kebebasan pers merupakan salah satu bagian dari hak asasi manusia (HAM), namun ada pasal-pasal dalam UUD 1945 pasca-amendemen yang menjamin kebebasan untuk menyampaikan pikiran. Ketentuan itu diatur pada Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), serta di Pasal 28F.

UUD Negara RI Tahun 1945 Pasal 28E mendukung kebebasan pers dan dituangkan dalam dua ayat: ayat (2) dan ayat (3). Pada ayat (2) ditulis sebagai berikut: "Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya". Ayat itu terutama pada kalimat "menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nurani", dapat ditafsirkan sebagai mendukung kebebasan

pers. Hal itu karena tiga dari 9 elemen penting jurnalisme sebagai produk lembaga pers adalah: setia pada kebenaran, berpihak kepada publik, dan menyuarakan hati nurani.[27] Itu berarti bahwa pers memiliki misi untuk menyampaikan kebenaran sesuai dengan hati nurani pekerja pers untuk membela kepentingan publik. Berikutnya, ayat (3) makin memperkuat dukungan kepada kebebasan pers dengan bunyi: "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat". Ayat itu mendukung kebebasan pers karena produk jurnalisme salah satunya adalah pendapat redaksi yang dituangkan dalam editorial atau tajuk rencana. Tajuk rencana itu sendiri merupakan bagian dari surat kabar yang berisi posisi redaksi pada isu-isu tertentu yang dipandang penting untuk disikapi.

Pasal 28F UUD Negara RI Tahun 1945 juga mendukung kebebasan pers. Pasal itu berbunyi sebagai berikut:

> "Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia".

Isi Pasal 28F secara jelas mengatur bahwa berkomunikasi, memperoleh informasi, mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi merupakan hak asasi setiap warga negara. Pasal itu jelas mendukung kebebasan media karena kerja jurnalisme pada dasarnya adalah semua aktivitas itu. Jurnalis melakukan reportase dengan mencari dan memperoleh informasi baik melalui wawancara

27 Lihat, Bill Kovach dan Tom Rosenstiel, *The Element of Journalism* (New York: Crown Publishers, 2001).

dengan narasumber maupun studi dokumen. Informasi ini kemudian disimpan sebagai bahan untuk ditulis dan disampaikan kepada publik dalam bentuk tulisan atau dinarasikan, baik dalam bentuk audio maupun audio visual televisi. Saluran yang dipakai untuk itu bisa berupa surat kabar atau media daring, radio ataupun televisi.

Kebebasan pers yang dijamin oleh Konstitusi di atas telah sangat baik dituangkan dalam UU Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers. Pasal 1 ayat (1) mengatur sebagai berikut:

> "Pers adalah lembaga sosial dan wahana komunikasi massa yang melaksanakan kegiatan jurnalistik meliputi mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi baik dalam bentuk tulisan, suara, gambar, suara dan gambar, serta data dan grafik maupun dalam bentuk lainnya dengan menggunakan media cetak, media elektronik, dan segala jenis saluran yang tersedia".

Ayat di atas sangat jelas sesuai dengan UUD Negara RI Tahun 1945 Pasal 28F dengan kalimat dan susunan frasa yang hampir sama. UU itu kemudian mengatur lebih jauh tentang kemerdekaan pers sebagai wujud kedaulatan rakyat (Pasal 2), kebebasan pers sebagai hak asasi warga negara (Pasal 4 ayat [1]) dan bahwa pers tidak bisa dibreidel (Pasal 4 ayat [2]).

Kebebasan pers juga diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2005 tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, pada Pasal 19 ayat (2) yang berbunyi:

> "Setiap orang berhak atas kebebasan untuk menyatakan pendapat; hak ini termasuk kebebasan untuk mencari, menerima dan memberikan informasi dan pemikiran apa pun, terlepas dari pembatasan-pembatasan secara lisan, tertulis, atau dalam

bentuk cetakan, karya seni atau melalui media lain sesuai dengan pilihannya".

Tampak jelas bahwa aktivitas jurnalisme berupa menyampaikan pendapat, mencari, menerima dan memberikan infromasi melalui berbagai saluran media merupakan bagian dari hak asasi sipil dan politik warga negara.

Perundangan yang Mengancam Kebebasan Pers

Namun, sayangnya, meskipun ada produk hukum yang mendukung kebebasan pers sebagaimana telah diutarakan di atas, ada banyak peraturan perundangan lain yang justru bisa menghambat kebebasan pers. Salah satu ancaman terbesar terhadap kebebasan pers itu terletak dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) di berbagai pasalnya yang mengatur hal-hal berikut ini:[28]

Pertama, pasal-pasal yang mengatur tentang ujaran kebencian, terdapat pada Pasal 154 dan Pasal 155 KUHP yang mengatur tentang ujaran kebencian pada simbol negara (dengan hukuman 4-7 tahun penjara) dan Pasal 156 dan Pasal 157 yang mengatur tentang kebencian kepada seseorang atau sekelompok orang (dengan hukuman 2,5-4 tahun penjara).[29]

Kedua, pasal-pasal yang mengatur tentang penghinaan/ pencemaran nama baik, terdapat di Pasal 134, Pasal 136, Pasal 136bis dan Pasal 137 yang mengatur penghinaan atau pencemaran nama baik kepada Presiden atau Wakil Presiden

---

28 Herlambang P Wiratraman, "Press Freedom, Law and Politics in Indonesia: A Socio-Legal Study", PhD Thesis, Leiden University, 2014.

29 Pasal 154 dan Pasal 157 telah dihapuskan oleh keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-V/2007.

(dengan hukuman 6 tahun penjara) dan Pasal 310, Pasal 311, Pasal 315 dan Pasal 316 yang mengatur penghinaan atau pencemaran nama baik kepada seseorang atau banyak orang (dengan hukuman antara 9-16 bulan).

Ketiga, pasal-pasal yang mengatur tentang penyiaran kabar bohong. Ketentuan itu diatur di Pasal 171 dan Pasal 137 yang masing-masing memberi ancaman hukuman antara 2-10 tahun dan 4 tahun penjara.

Keempat, pasal-pasal yang mengatur tentang penghasutan, yaitu di Pasal 160 dan Pasal 161 dengan ancaman hukuman penjara hingga 6 tahun.

Kelima, pasal-pasal yang mengatur tentang kesusilaan, terdapat di Pasal 282 dan Pasal 533, masing-masing dengan hukuman penjara 2 bulan hingga 2 tahun, dan 8 bulan.

Keenam, pasal-pasal yang mengatur tentang keamanan negara termasuk di dalamnya kerahasiaan negara, yang antara lain terdapat di Pasal 112, Pasal 113, Pasal 114 dan Pasal 115 dengan hukuman penjara antara 1,5 sampai 7 tahun.

Ketujuh, pasal-pasal yang mengatur tentang penyiaran dan penerbitan hak milik pribadi, yang diatur pada Pasal 483, Pasal 484 dan Pasal 485 dengan hukuman hingga 1 tahun dan 4 bulan penjara.

Pasal-pasal di atas dengan jelas menggambarkan bahwa ada banyak aturan dalam KUHP yang berpotensi mengancam kebebasan pers. Patut dicatat pula bahwa meskipun KUHP merupakan produk hukum warisan Belanda yang kemudian disahkan oleh Pemerintah Indonesia pada 26 Februari 1946 melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana, pada praktiknya KUHP ini masih berlaku hingga era Reformasi dan pasal-pasal di atas juga

digunakan untuk mengadili perkara hukum yang melibatkan pers dan pekerja pers.

Salah satu kasus yang menggunakan KUHP pada era Reformasi adalah kasus ujaran kebencian yang dialamatkan kepada *Rakyat Merdeka* daring pada tahun 2006. Kasus bermula ketika *Rakyat Merdeka* memublikasikan kartun Nabi Muhammad yang sesungguhnya adalah publikasi ulang dari berita oleh sebuah media di Denmark, *Jyllands-Posten*. Kartun menggambarkan Muhammad dengan mata yang merah, jenggot dan kumis, menggendong bom dengan tulisan Arab. Pemimpin Redaksi *Rakyat Merdeka* Teguh Santosa kemudian diperkarakan oleh Kejaksaan dengan tuduhan melanggar Pasal 156a KUHP tentang ujaran kebencian. Dalam hal itu, AJI (Aliansi Jurnalis Independen) memberi kesaksikan bahwa tidak ada kode etik jurnalistik yang dilanggar. Pada akhirnya, kasus itu dihentikan karena pengadilan memutuskan untuk tidak menyidangkannya. Meskipun demikin, kasus itu cukup menjadi preseden buruk yang menjadi catatan hitam untuk kebebasan pers.

Ancaman berikutnya bagi kebebasan pers juga muncul dari Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) yang disahkan pada 2008 yang, antara lain, mengatur tentang ujaran kebencian (Pasal 28 ayat [2]), kesopanan atau kesusilaan (Pasal 27 ayat [1]) dan pencemaran nama baik atau penghinaan (Pasal 28 ayat [1]). Pelanggaran atas salah satu dari aturan itu masing-masing akan diganjar hukuman penjara hinggga 6 tahun dan denda hingga 1 miliar rupiah. Dalam hal itu, Pasal 27 ayat (1) UU ITE tentang kesusilaan juga diatur dalam UU Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi, terutama Pasal 4 yang mengatur larangan tentang tampilan telanjang atau tampilan "yang mengesankan ketelanjangan".

Selain KUHP dan UU ITE, ancaman terhadap kebeban pers juga muncul dari perundang-undangan lainnya yang disusun DPR tentang impunitas lembaga ini meskipun kemudian dibatalkan setelah melalui *judicial review* di Mahkamah Konstitusi pada tahun 2018. Aturan dimaksud tertuang dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau yang juga disebut dengan UU MD3. Bagian yang mengancam kebebasan pers terletak dalam perubahan UU itu pada tahun 2018, terutama Pasal 122 huruf l yang mengatur tentang adanya kewenangan Majelis Kehormatan Dewan (MKD) untuk mengambil langkah hukum atau langkah lain terhadap perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan DPR dan anggota DPR.

Praktik Perundangan yang Mengancam Kebebasan Pers

Jika pada bagian di atas telah diuraikan tentang peraturan perundangan yang mengancam kebebasan pers, maka dalam bagian ini akan diuraikan praktik implementasi perundangan dimaksud yang mengubah ancaman menjadi kenyataan.

Sejak era Reformasi, ada beberapa kasus pers yang menggunakan KUHP. Dua di antaranya ialah kasus dugaan pencemaran nama baik atau penghinaan yang melibatkan wartawan Jawa Post Grup, Risang Bima Wijaya, pada tahun 2002 dan kasus Megawati versus *Rakyat Merdeka* pada tahun 2003. Kasus pertama bermula dari pemberitaan *Radar Jogja* tentang pelecehan seksual yang dilakukan oleh Soemardi Martono Wonohito, pemilik harian *Kedaulatan Rakyat* Yogyakarta

terhadap karyawatinya, Sri Wahyuni. *Radar Jogja* kemudian menerbitkan tulisan pada 24 Mei 2002 yang ditulis oleh Risang Bima Wijaya dalam satu seri publikasi yang diawali dengan satu berita berjudul: "Bos Suratkabar Dihukum". Tulisan itu berdasar pada dokumen kepolisian; jadi merupakan fakta hukum yang bisa dipercaya kebenarannya. Namun, buntutnya adalah Soemardi melaporkan *Radar Jogja* terkait pencemaran nama baik. Kasus yang sebetulnya merupakan masalah jurnalistik itu kemudian menempatkan Risang sebagai terpidana. Pada akhirnya, Pengadilan Negeri Sleman Yogyakarta menyatakan Risang bersalah atas dasar Pasal 310 (2) juncto Pasal 64 (1) KUHP dan menjatuhinya vonis sembilan bulan penjara. Kasus yang lebih terkenal adalah kasus Megawati vs *Rakyat Merdeka* (RM). Kasus itu bermula dari satu artikel RM yang berjudul "Mulut Megawati Bau Solar". Pada kasus itu, Redaktur Eksekutif *Rakyat Merdeka,* Supratman, divonis enam bulan penjara dengan masa percobaan 12 bulan.

Kasus lainnya ialah penggunaan hukum pidana untuk perkara bohong dalam kasus liputan majalah *Tempo* yang mengangkat judul "Ada Tomy di 'Tenabang'?" Artikel tersebut membahas peran taipan bisnis, Tomy Winata, mengenai kebakaran yang menghancurkan Pasar Tanah Abang di Jakarta Pusat. Sebelum kebakaran terjadi, Tomy Winata telah mengusulkan kepada pemerintah Jakarta agar merenovasi pasar itu, dengan total anggaran 53 miliar rupiah. Investigasi *Tempo* menunjukkan keterlibatan Tomy Winata dalam kebakaran pasar Tanah Abang. Namun, Tomy Winata dengan keras membantah tuduhan ini. Ia dengan dukungan Direktur Pasar Tanah Abang, pada 10 Maret 2003, mengajukan pengaduan kepada polisi terhadap Pemimpin Redaksi *Tempo,* Bambang Harymurti, reporter Ahmad Taufik, dan penyunting bahasa Teuku Iskandar Ali.

Kasus itu kemudian diproses oleh polisi dan dilanjutkan ke pengadilan oleh Jaksa Penuntut Umum, dengan sidang pengadilan pertama berlangsung pada 15 September 2003. Dakwaan terdiri dari dua tuduhan: *pertama,* menyebarkan berita palsu, dan *kedua,* fitnah atau pencemaran nama baik. Dakwaan jaksa penuntut menyatakan bahwa laporan *Tempo* telah memprovokasi orang-orang dengan ”menerbitkan berita palsu dan menyebabkan kebingungan di antara orang-orang”, terutama di antara para korban yang, setelah berita itu menyebar, pergi ke kantor dan rumah Tomy Winata untuk memprotes. Tomy Winata sendiri memberikan kesaksian bahwa telah diintimidasi lewat telepon, namun ia juga mengarahkan karyawan Artha Graha Group agar terlibat dalam demonstrasi di kantor *Tempo,* yang disertai dengan vandalisme.

Jaksa Penuntut Umum juga berpendapat bahwa *Tempo* menghina Tomy Winata dengan menyebutnya sebagai “pemulung besar”, dan bahwa laporan *Tempo* itu salah. Dalam putusannya, hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat membebaskan Ahmad Taufik dan Teuku Iskandar Ali, karena posisi mereka sebagai jurnalis dan editor bahasa membebaskan mereka dari pertanggungjawaban tentang masalah tersebut. Itu sejalan dengan Penjelasan UU Pers yang menempatkan tanggung jawab atas berita melaporkan kepada Pemimpin Redaksi.

Namun, hakim menyatakan dakwaan tentang pencemaran nama baik dan berita palsu “terbukti” dalam persidangan, yang diperdebatkan karena Bambang Harymurti menolak untuk mengungkapkan sumber yang mendasari laporan *Tempo.* Majelis Hakim mengabaikan UU Pers dengan mengatakan, “UU Pers tidak mengatur pencemaran nama baik atau berita palsu”. Mereka juga menunjukkan bahwa menurut Aturan Peralihan dan Penjelasan, UU Pers tidak mengesampingkan

UU Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana. Karena itu, Bambang Harymurti dihukum karena dianggap tidak mampu atau tidak mau memberikan bukti di depan Pengadilan dengan vonis satu tahun penjara. Namun, vonis itu kemudian dibatalkan Mahkamah Agung, sehingga Bambang Harymurti dibebaskan. Kasus itu, bagaimanapun, cukup untuk menjadi catatan hitam lain terkait pelaksanaan KUHP melawan pers di Indonesia.

Pola yang mirip di mana kasus hukum berkenaan dengan pers dikenai pasal KUHP dan bukannya UU Pers juga terjadi pada kasus tuduhan pelanggaran kesulilaan terhadap majalah *Playboy* pada 2006. *Playboy* dituduh menampilkan sampul model Fla Priscilla dan Julie Estelle. *Playboy* dituduh melanggar Pasal 282 ayat (1), (2) dan (3) KUHP dan diajukan ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Dakwaan utama terhadap kasus itu adalah *Playboy* menggambarkan foto atau gambar seksual yang melanggar kesusilaan yang diterbitkan dan dapat dilihat oleh banyak pembaca. Namun, pada 5 April 2007, Majelis Hakim menolak gugatan sejak gugatan itu digelar, dengan alasan bahwa kasus tersebut harus disidangkan di bawah UU Pers, bukan KUHP. Kasus itu kemudian dibawa ke Pengadilan Tinggi, namun ditolak juga. Tidak berhenti di situ. Kasus itu kemudian dibawa ke Mahkamah Agung yang menghasilkan vonis 2 tahun penjara. Meskipun demikian, setelah proses *judicial review,* hukuman itu dihentikan setelah tujuh bulan.

Sementara itu, kasus pemerkaraan wartawan yang menggunakan UU ITE terjadi di Kendari (Sulawesi Tenggara) dari detiksultra.com dan okesultra.com atas nama Fadli Aksar dan Wiwid Abid Abadi pada tahun 2018.[30] Keduanya dilaporkan

30 Herlambang P Wiratraman, "Relasi Hukum Siber dan Hukum Pers Untuk Menjaga Prinsip Kebebasan Pers", *Deus Media Van Tordillas,* Vol. 2, 2019.

oleh Andi Tendri Awaru, politisi dari Partai Amanat Nasional (PAN). Penggunaan UU itu juga terjadi pada kasus pemerkaraan yang dilakukan oleh Tito Karnavian pada tahun 2018, yang saat itu menjabat sebagai Kapolri terhadap Indonesialeaks. Situs itu membocorkan sebuah data yang mengarah pada dugaan korupsi oleh Kepolisian terkait barang bukti eks penyidik KPK. Kasus-kasus itu jelas menjadi catatan buruk bagi kebebasan pers di Indonesia.

Selain UU dan praktik kriminalisasi wartawan dengan menggunakan KUHP ataupun UU ITE, satu hal yang perlu dicatat adalah tingginya angka kekerasan kepada wartawan sepanjang era Reformasi yang sering berujung pada impunitas atau tidak diselesaikannya perkara itu secara hukum sehingga pelakunya tidak terkena sanksi hukum apa pun.[31] Perkara kekerasan terhadap jurnalis dapat dilihat dari tabel berikut ini:

Tabel 1
Kekerasan Kepada Jurnalis (2010 – 2015)

Kasus	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*
Pembunuhan	4	1	0	0	0	0
Larangan meliput	7	8	5	1	3	12
Kekerasan fisik	16	17	17	17	18	7
Pengrusakan kantor atau peralatan	6	5	11	3	4	4

Sumber: Laporan AJI Indonesia, 2010-2015 sebagaimana disarikan oleh Masduki.[32]

31 Herlambang P Wiratraman, "Unprotected Freedom? A Socio-legal Study of Press Freedom in Jokowi's Administration", Paper for the 1st International Conference on Socio Legal Studies, Yogjakarta, 6-7 September 2017.

32 Masduki, "Assessing Indonesian Journalist Threats: cases, actors and motives", *Media Asia,* 44:1, 2017, hlm. 28.

Dari Tabel 1 di atas dapat dilihat bahwa ada ratusan praktik kekerasan terhadap wartawan, dari mulai yang paling ringan seperti larangan meliput, pengrusakan kantor atau peralatan, kekerasan fisik hingga pembunuhan.

Salah satu ancaman kekerasan dan pelarangan liputan, misalnya, dapat dilihat dari kasus serangan FPI terhadap *Kompas* terkait pemberitaan Saeni, seorang perempuan yang berjualan nasi warung tegal (warteg) pada masa bulan puasa di Serang. Karena tetap berjualan selama bulan puasa, wanita setengah baya itu dirazia dagangannya oleh Satpol PP yang berujung pada penutupan paksa lapaknya. Adegan ibu Saeni yang menangis karena penutupan paksa itu kemudian diberitakan oleh banyak saluran televisi dan media daring serta cetak. *Kompas TV, Kompas.com* dan harian *Kompas* termasuk di antara media yang melakukan pemberitaan selain lusinan lainnya. Pemberitaan ini kemudian menimbulkan kemarahan Front Pembela Islam (FPI) yang mendatangi kantor Kompas dan mengatakan akan terjadi kerusuhan jika tidak menghentikan pemberitaan. Yang menarik dari lusinan media yang memberitakan ialah bahwa hanya *Kompas* yang mendapatkan serangan verbal dan intimidasi dari FPI. Kasus itu berakhir dengan pihak *Kompas* meminta maaf dan berhenti memberitakan insiden Saeni.

Kasus kekerasan pada jurnalis dalam berbagai bentuknya di atas jelas semakin melengkapi potret buram ancaman kebebasan pers dari sisi lingkungan hukum, berupa masih banyaknya pengggunaan pasal pidana KUHP dan UU ITE untuk mengadili delik pers yang seharusnya diadili dengan UU Pers.

Penutup

Tulisan ini memaparkan situasi kebebasan pers di Indonesia setelah lebih dari dua dekade Reformasi politik dari dua sisi: ekonomi politik dan hukum. Meskipun ada arus besar optimisme akan kehidupan pers yang bebas, terutama setelah disahkannya UU Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers, namun ternyata masih banyak pekerjaan rumah yang mesti dirampungkan. Ancaman terhadap kebebasan pers ternyata tidak begitu saja berakhir dengan tumbangnya rezim otoriter Orde Baru dan dimulainya demokratisasi sejak tahun 1998.

Dari sisi ekonomi-politik, ancaman terhadap kebebasan media di Indonesia terutama bersumber dari praktik oligarki media, yang dalam konsep Woording, disebut penghambat keberagaman kepemilikan media (*plurality of ownership*). Konglomerasi media di Indonesia yang mengakar sejak era Orde Baru bahkan menjadi sumber permasalahan dalam alam kebebasan media di Indonesia hingga 20 tahun Reformasi. Kondisi itu berbahaya, karena dari sini muncul ancaman kebebasan media yang bersumber dari non-negara, seperti sensor dari pemilik media (*self-censorship*), ketergantungan media pada iklan, manipulasi finansial berupa promosi silang (*cross promotion*) antarperusahaan sejenis dalam satu grup media, dan yang paling merusak kebebasan media yakni munculnya media partisan yang membawa kepentingan politik ekonomi pemilik media.

Dari sisi hukum, UUD 1945 pasca-amendemen sesungguhnya telah mengatur tentang kebebasan berpendapat, memperoleh dan menyampaikan informasi sebagai bagian dari hak asasi manusia (HAM) yang mendukung kebebasan pers kita. Ratifikasi hak asasi ekonomi, sosial dan budaya dalam perundangan kita pada 2005 yang juga mengatur kebebasan berpendapat, juga

merupakan kabar baik lainnya. Yang paling penting, tentu saja kita telah memiliki UU yang secara khusus mengatur tentang kebebasan pers dalam UU Nomor 40 Tahun 1999 sebagai salah satu buah paling manis dari reformasi politik dan demokratisasi. Namun, sayangnya, adanya banyak peraturan perundangan lain yang mengancam kebebasan pers, mulai dari berbagai pasal KUHP hingga pasal-pasal dalam UU Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE). Ancaman itu menjadi nyata manakala aparat penegak hukum kita masih sering lebih memilih mengadili perkara yang melibatkan pers dengan UU Pidana daripada UU Pers. Kekerasan terhadap wartawan, dalam berbagai bentuk, yang jumlahnya ratusan sepanjang era Reformasi yang sayangnya berujung pada impunitas, telah menjadi ancaman serius lainnya.

Bibliografi

Andres, N. 2016. *Media-elite in Post-Authoritarian Indonesia.* Murdoch University.

APJII. 2018. "Penetrasi dan Profil Perilaku Pengguna Internet Indonesia". Diunduh dari www.apjii.or.id.

Armando, Ade. 2014. "The Greedy Giants: Centralized Television in Post-authoritarian Indonesia." *International Communication Gazette.* Diunduh dari https://doi.or/10.1177/1748514524106.

Hadiz, Vedi R dan Richard Robison. 2013. "The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia". Dalam *Indonesia,* No. 96, Special Issue: Wealth, Power, and Contemporary Indonesian Politics. Oktober.

Haryanto, Ignatius. 2010. "Media Ownership and Its Implication for Journalist and Journalism in Indonesia". Dalam Krishna Sen

dan Davil Hill (*eds.*), *Politics and the Media in Twenty-first Century Indonesia: Decade for Democracy.* Routledge, 2010.

Haryanto, Ignatius. 2017. "Mewaspadai RUU Penyiaran 2017", *Kompas,* 13 Januari.

Kovach, Bill dan Tom Rosenstiel. 2001. *The Eelement of Journalism.* New York: Crown Publishers.

Levendusky, M dan Neil Malhotra. 2016. "Does Media Coverage of Partisan Polarization Affect Political Attitudes?". *Political Communication.* Diunduh dari https://doi.org/10.1080/10584609.2015.1038455

Lim, M. 2012. "The League of Thirteen: Media Concentration in Indonesia". Research Report, 1–20. Diunduh dari http://www.public.asu.edu/~mlim4/files/Lim_IndoMediaOwnership_2012.pdf.%0Ahttp://www.public.asu.edu/~mlim4/files/Lim_IndoMediaOwnership_2012.pdf.

Masduki. 2017. "Assessing Indonesian Journalist Threats: cases, actors and motives". *Media Asia,* 44:1.

Nugroho, Y., Dinita Andriani Putri dan Shita Laksmi. 2012. "Mapping the Landscape of the Media Industry in Contemporary Indonesia". Report series Engaging Media, Empowering Society: Assessing media policy and governance in Indonesia through the lens of citizens' rights.

Steele, Janet. 2012. "The Making of the 1999 Indonesian Press Law". *Indonesia,* Number 94, Oktober.

Sudibyo, Agus dan Nezar Patria. 2013. "The Television Industry in Post-authoritarian Indonesia". *Journal of Contemporary Asia.* Diunduh dari https://doi.org/10.1080/00472336.2012.757434

Tapsell, R. 2012. "Old Tricks in a New Era: Self-censorship in Indonesian Journalism". *Asian Studies Review,* 36(2). Diunduh dari https://doi.org/10.1080/10357823.2012.685926

Tapsell, R. 2015. "Platform Convergence in Indonesia: Challenges and Opportunities for Media Freedom". *Convergence.* Diunduh dari https://doi.org/10.1177/1354856514531527

Tapsell, R. 2017. *Media Power in Indonesia: Oligarchs, Citizens and the Digital Revolution.* New York: Rowman & Littlefield International Ltd.

Wijayanto. 2017. "Fearing the Majority: Catholic media in Muslim Indonesia. *Media Asia,* 44:1.

Winters, Jeffrey A. 2013. "Oligarchy and Democracy in Indonesia". *Indonesia,* No. 96, Special Issue: Wealth, Power, and Contemporary Indonesian Politics, Oktober.

Wiratraman, Herlambang P. 2014. "Press Freedom, Law and Politics in Indonesia: a Socio-Legal Study". Ph.D Thesis, Leiden University.

Wiratraman, Herlambang P. 2017. "Unprotected Freedom? A socio-legal Study of Press Freedom in Jokowi's Administration". Paper for the 1st International Conference on Socio Legal Studies, Yogyakarta, 6-7 September.

Wiratraman, Herlambang P. 2019. "Relasi Hukum Siber dan Hukum Pers untuk Menjaga Prinsip Kebebasan Pers". *Deus Media Van Tordillas,* vol. 2.

Whitten-Woodring, Jenifer. 2009. "Watchdog or Lapdog? Media Freedom, Regime Type, and Government Respect for Human Rights". *International Studies Quarterly,* 53.

Reformasi TNI dan Kontrol Sipil atas Militer di Era Reformasi

Aditya Batara Gunawan

Pendahuluan

Mengapa TNI perlu terlibat dalam program cetak sawah? Apa kompetensi yang dimiliki oleh prajurit TNI sehingga bisa menjadi penyuluh pertanian atau berdagang gabah? Pertanyaan-pertanyaan ini muncul dalam beberapa tahun terakhir di ruang perdebatan publik seiring meningkatnya aktivitas TNI di ranah non-militer yang dianggap mulai terlampau jauh. Aktivitas yang dimaksud sebenarnya mulai marak di pengujung era kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Sejak tahun 2014, Panglima TNI saat itu, Jenderal Moeldoko, mulai gencar menandatangani beberapa MoU (*Memorandum of Understanding*/Nota Kesepahaman) dengan beberapa institusi sipil dalam berbagai bidang terkait penggunaan sumber daya manusia dan aset yang dimiliki oleh TNI.[1]

Kalangan akademisi dan organisasi masyarakat sipil kemudian mempertanyakan urgensi nota kesepahaman tersebut

1 Lihat IPAC, "The Expanding Role of the Indonesian Military". Diunduh dari http://file.understandingconflict.org/file/2015/05/IPAC_19_Expanding_Role_of_TNI.pdf. Lihat juga, DM Mengko, "Problematika Tugas Perbantuan TNI (Problems of TNI's Assistance Role)". *Keamanan Nasional,* 1, 2015.

bagi peningkatan profesionalisme TNI dan mekanisme pertanggungjawabannya. Namun, petinggi TNI berkelit bahwa MoU tersebut merupakan penjabaran dari tugas OMSP (Operasi Militer Selain Perang) yang diamanatkan lewat UU TNI, bukan bentuk nostalgia atas fungsi sosial politik militer pada masa rezim Orde Baru di bawah Presiden Soeharto. Di era kepemimpinan Presiden Joko Widodo (Jokowi), ekspansi peran non-militer TNI berlanjut dan seakan-akan menemukan momentum yang tepat untuk semakin meluas. Puncaknya—dan mungkin yang paling kontroversial—adalah semakin meningkatnya sorotan media terhadap sikap TNI dalam kontestasi politik dalam pemilihan Gubernur DKI Jakarta yang menyedot perhatian secara nasional. Tidak dapat dimungkiri bahwa Panglima TNI saat itu, Jenderal Gatot Nurmantyo, menjadi salah satu tokoh yang paling banyak diberitakan oleh media dalam konflik beraroma primordialisme di ibu kota negara Indonesia tersebut. Beberapa pernyataannya terkait gelombang protes oleh kelompok keagamaan dianggap memicu kontroversi, menimbulkan kegaduhan, dan tentunya di luar kapasitasnya sebagai seorang panglima TNI yang seharusnya memegang teguh prinsip netralitas TNI sesuai amanat undang-undang. Sayangnya, Presiden Jokowi sebagai panglima tertinggi angkatan bersenjata tampaknya lebih nyaman dengan bersikap diam, membiarkan manuver-manuver sang perwira di pentas politik nasional.

Tulisan ini berpendapat bahwa semakin meningkatnya aktivitas TNI di ranah non-militer tidak bisa dilepaskan dari masih lemahnya kontrol sipil atas militer di beberapa area kebijakan di Indonesia era Reformasi. Untuk menjelaskan argumen tersebut, tulisan ini akan dibagi dalam beberapa bagian. Bagian selanjutnya akan menampilkan pendekatan

distribusi kewenangan sipil-militer untuk mengukur derajat kontrol sipil atas militer di negara demokratis sebagai referensi teoretis.[2] Pembahasan kemudian bergeser ke gambaran sekilas mengenai peran TNI di bawah rezim otokratik Soeharto hingga kemunculan gerakan Reformasi yang mendorong agenda reformasi TNI. Pada bagian selanjutnya, analisis dibagi berdasarkan dua tahap reformasi TNI dengan karakteristik berbeda: masa kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid dan Presiden Megawati yang merepresentasikan percepatan depolitisasi TNI; serta masa pemerintahan Presiden SBY dan Presiden Jokowi yang menunjukkan stagnasi dalam agenda reformasi TNI. Bagian penutup menyajikan intisari dari pembahasan dan potensi kajian dalam hubungan sipil-militer di Indonesia yang perlu mendapatkan perhatian lebih lanjut.

Apa itu Kontrol Sipil atas Militer yang Demokratis?

Kontrol sipil atas militer merupakan fokus dari studi hubungan sipil-militer. Awalnya, para ilmuwan politik menawarkan beragam pandangan dan terlibat dalam perdebatan seputar bagaimanakah bentuk kontrol sipil atas militer yang ideal dalam konteks sistem demokrasi yang lebih mapan.[3] Runtuhnya rezim-rezim militer di Amerika Latin menggeser fokus dari studi hubungan sipil-militer ke arah seperti apakah elite sipil dapat mendorong terciptanya kontrol sipil atas militer

---

2 Aurel S Croissant, David Kuehn, Philip Lorenz, dan Paul W Chambers, *Democratization and Civilian Control in Asia* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013).

3 PD Feaver, "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control", *Armed Forces & Society,* 23(2), 1996.

di negara-negara yang baru mengalami transisi demokrasi.[4] Sayangnya, pemahaman mengenai eksistensi kontrol sipil atas militer dalam konteks transisi demokrasi sempat direduksi menjadi persoalan kudeta. Dalam pandangan ini, kudeta dianggap sebagai indikator yang sahih untuk menjelaskan derajat kontrol sipil atas militer.[5] Kritik pun bermunculan dan beberapa pendekatan alternatif mulai dikembangkan.[6] Baru-baru ini, salah satu argumentasi teoretis yang termutakhir dalam kajian kontrol sipil dirumuskan oleh Aurel Croissant, dkk.[7] Pendekatan itu menggunakan perbandingan distribusi kewenangan antara elite sipil (yang terpilih secara demokratis baik itu di eksekutif maupun di legislatif) dengan militer untuk memetakan derajat kontrol sipil atas militer di suatu negara dalam lima area kebijakan: rekrutmen elite, kebijakan publik, keamanan domestik, pertahanan nasional, dan organisasi militer (lihat Tabel 1). Dengan indikator kualitatif, ada tiga skala ordinal yang digunakan untuk mengukur derajat kontrol sipil di lima area tersebut, yakni tinggi, menengah, dan rendah (*high, medium, low*).

Kontrol sipil yang tinggi diasumsikan sebagai eksistensi kewenangan penuh elite sipil untuk memutuskan dan menjalankan kebijakan di kelima area tersebut. Sebaliknya

---

4 Lihat, Wendy Hunter, *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians against Soldiers* (Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1997). Lihat juga, D Pion-Berlin, *Civil–Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives* (Chapel Hill, NC: University of North Carolina, 2001).

5 Aurel S Croissant, David Kuehn, Paul W Chambers dan SO Wolf, "Beyond the Fallacy of Coup-ism: Conceptualizing Civilian Control of the Military in Emerging Democracies", *Democratization,* 17(5), 2010.

6 Muthiah Alagappa (*ed.*), *Coercion and Governance: The Declining Political Role of the Military in Asia* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2001); Harold A Trinkunas, *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective* (Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 2005).

7 Aurel S Croissant, *dkk,* 2013, *op.cit.*

Tabel 1

Indikator Kontrol Sipil atas Militer dalam Konteks Demokrasi

Indikator	*Derajat Kontrol Sipil*		
	Tinggi	*Menengah*	*Rendah*
Rekrutmen elite *Sejauh mana eksistensi militer di jabatan politis?*	Tidak ada	Terbatas	Dominasi militer atas posisi-posisi sipil yang bersifat strategis.
Sejauh mana pengaruh militer terhadap mekanisme elektoral?	Tidak ada	Terbatas, tidak mempengaruhi *output*/ hasil.	Militer mendominasi proses serta hasil pemilu.
Bolehkah prajurit aktif mencalonkan diri dalam pemilu?	Tidak diperbolehkan	Terbatas, kasuistik	Diperbolehkan menurut aturan atau aturan pelarangan dilanggar oleh militer.
Apakah militer memiliki kekuatan veto dalam pemakzulan/pembentukan pemerintah?	Tidak ada	Terbatas, *de facto*	Militer secara *de jure* dan *de facto* memiliki hak veto untuk membubarkan dan membentuk pemerintahan.
Kebijakan Publik *Sejauh mana pengaruh militer terhadap alokasi anggaran negara* *Sejauh mana pengaruh militer*	Tidak ada pengaruh baik itu secara institusional maupun informal.	Prerogarif terbatas (misal, anggaran pertahanan).	Kendali penuh militer atas alokasi anggaran.

Indikator	*Derajat Kontrol Sipil*		
	Tinggi	*Menengah*	*Rendah*
dalam pembuatan kebijakan publik Sejauh mana pengaruh militer dalam administrasi publik.	Tidak ada pengaruh baik itu secara institusional maupun informal.	Militer menjalankan fungsi administrasi pemerintahan sipil di wilayah-wilayah tertentu.	Militer mengawasi administrasi pemerintah sipil; struktur militer mengikuti struktur birokrasi sipil.
Keamanan Internal *Sejauh mana militer memengaruhi proses pembuatan kebijakan keamanan internal/domestik?*	Tidak ada pengaruh baik itu secara institusional maupun informal.	Militer memiliki sebagian pengaruh secara institusional/informal.	Kendali penuh oleh pihak militer; Aktor sipil dikecualikan secara sistematis dalam proses pembuatan kebijakan keamanan domestik.
Apakah militer dipisahkan dari aktor keamanan domestik lainnya	Pemisahan secara; militer tidak memiliki komando atas aktor keamanan domestik (kecuali dalam kondisi darurat sesuai peraturan).	Subordinasi polisi dan aktor keamanan domestik lainnya dibawah militer untuk area/wilayah tertentu.	Militer mengendalikan secara penuh polisi dan aktor keamanan domestik lainnya; tidak ada institusi kepolisian terpisah yang bercorak sipil.
Sejauh mana aktor sipil dapat mengawasi pelaksanaan operasi militer domestik?	Terdapat kerangka legal wewenang sipil dalam pengawasan operasi; militer tunduk pada pengawasan sipil.	Kapabilitas sipil untuk melakukan pengawasan terhadap operasi militer domestik mengalami keterbatasan.	Tidak ada pengawasan oleh aktor sipil; Militer melaksanakan operasi secara otonomi.
Kebijakan Nasional *Keterlibatan aktor sipil dalam membuat kebijakan pertahanan nasional?*	Aktor sipil mendominasi proses pembuatan kebijakan pertahanan baik itu secara institusional dan operasional; militer tunduk pada keputusan aktor sipil.	Kekosongan/ketidakjelasan aturan mengenai peran aktor sipil dalam pembuatan kebijakan pertahanan; Dominasi militer dalam birokrasi pertahanan; adanya kontestasi oleh	Kendali penuh oleh pihak militer; aktor sipil dikecualikan secara sistematis dalam proses pembuatan kebijakan pertahanan.

Indikator	*Derajat Kontrol Sipil*		
	Tinggi	*Menengah*	*Rendah*
		militer terhadap otoritas sipil dalam perumusan kebijakan pertahanan	
Sejauh mana aktor sipil dapat mengawasi implementasi kebijakan pertahanan nasional?	Aktor sipil di berbagai cabang pemerintahan dapat melakukan pengawasan terhadap implementasi kebijakan pertahanan nasional.	Militer memiliki kemampuan untuk menghindar dari pengawasan sipil.	Operasi pertahanan militer bukan merupakan subjek dari pengawasan aktor sipil.
Organisasi Militer *Sejauh mana keterlibatan aktor sipil dalam membuat kebijakan terkait aspek perangkat lunak (software) dan perangkat keras (hardware) dalam organisasi militer?**	Aktor sipil mampu mengawasi implementasi kebijakan terkait organisasi militer.	Aktor sipil hanya berwenang memutuskan aspek tertentu dalam organisasi militer; militer memiliki veto atas keputusan aktor sipil.	Hanya pihak militer yang memutuskan kebijakan terkait organisasinya.
*Sejauh mana keterlibatan aktor sipil dapat mengawasi implementasi kebijakan terkait aspek perangkat lunak (software) dan perangkat keras (hardware) dalam organisasi militer?**	Aktor sipil mampu mengawasi implementasi kebijakan terkait organisasi militer.	Minimnya kerangka/mekanisme pengawasan oleh aktor sipil; militer tidak mengimplementasikan kebijakan.	Tidak ada pengawasan oleh aktor sipil; Militer memiliki otonomi penuh terkait urusan internal.

Sumber: Diolah dari Croissant *dkk,* 2013, *Ibid,* hlm. 30-32.

*Aspek perangkat lunak organisasi militer yang dimaksud semisal, pendidikan/pelatihan, seleksi/rekruitmen anggota, dan pembinaan karier. Sementara itu, aspek perangkat keras mencakup, semisal, anggaran militer, peradilan militer, postur pertahanan, dan pengadaan alutsista (Croissant *dkk,* 2013, hlm,35)

rendahnya kontrol sipil muncul ketika pihak militer yang justru memiliki kewenangan penuh. Di antara kedua skala ordinal ini, kontrol sipil yang sedang merujuk pada kewenangan sipil yang terbatas karena militer memiliki celah formal atau informal untuk menentang dan tidak menaati keputusan yang dibuat oleh elite sipil. Area kebijakan rekrutmen elite mengacu pada akses dan partisipasi elite sipil untuk berkompetisi dalam pemilu yang demokratis. Kontrol sipil tinggi dapat tercipta jika prasyarat, mekanisme, dan penetapan hasil akhir dari pemilu bebas dari intervensi pihak militer. Sebaliknya, skala yang rendah terjadi jika militer mendominasi ketiga aspek tersebut. Jika militer mampu mengintervensi, namun tidak mendominasi, maka kontrol sipil berskala menengah. Area yang kedua, kebijakan publik, mengacu pada wewenang sipil dalam dimensi formulasi dan implementasi kebijakan. Jika militer menguasai formulasi anggaran belanja negara, menguasai sektor kebijakan tertentu dan mengawasi secara penuh administrasi pemerintahan, maka kontrol sipil berada dalam kondisi yang rendah. Apabila sebaliknya, elite sipil memiliki wewenang penuh, maka kontrol sipil bersifat tinggi. Kontrol sipil bersifat menengah didapat ketika militer secara informal—atau mungkin secara formal masih memiliki prerogatif di sektor tertentu—dapat memengaruhi kebijakan anggaran. Dalam konteks implementasi, derajat menengah terjadi ketika militer dapat menggantikan fungsi administratif sipil di wilayah tertentu.

Keamanan domestik kerap kali menjadi wilayah abu-abu (*grey area*) dalam kontrol sipil atas militer, khususnya dalam konteks negara pasca-konflik. Meskipun demikian, apabila otoritas sipil memegang kendali penuh dalam perumusan dan implementasi kebijakan keamanan domestik dan penegakan

hukum, maka kontrol sipil berada dalam tingkatan tinggi. Jika otoritas sipil di bidang keamanan domestik, misalnya polisi, berada di bawah subordinasi militer dan militer leluasa menerapkan operasi militer internal maka kontrol sipil sangatlah rendah. Derajat menengah dalam kontrol sipil atas militer diperoleh jika ada subordinasi aparat sipil oleh militer untuk menangani kondisi keamanan di wilayah tertentu atau terbatasnya kapasitas otoritas sipil untuk memonitor operasi keamanan domestik yang dilakukan oleh militer. Dua area terakhir, yakni pertahanan nasional dan organisasi militer, merupakan sektor kebijakan yang sangat sensitif bagi kontrol sipil atas militer karena secara langsung berkaitan dengan *skill* dan kompetensi dasar yang dimiliki organisasi militer untuk menghadapi perang/agresi dari pihak asing. Artinya, dalam taraf tertentu, independensi militer tetap dibutuhkan dalam dua area itu sepanjang tidak menunjukkan dominasi. Derajat tinggi diperoleh ketika otoritas sipil dapat secara leluasa memutuskan dan mengimplementasikan kebijakan pertahanan negara dan pengembangan organisasi militer secara menyeluruh. Kontrol sipil yang menengah dapat terjadi ketika pihak militer masih mempertahankan prerogatifnya di bidang kebijakan pertahanan dan militer lewat. Misalnya, dominasi perwira aktif dalam birokrasi pertahanan atau militer melakukan pembiaran terhadap implementasi kebijakan-kebijakan pengembangan organisasi yang diusulkan oleh otoritas sipil. Kontrol sipil dapat dikategorikan lemah jika militer dapat secara independen menentukan ruang lingkup jati diri militer atau mengisolasi secara total segala urusan internal militer dari otoritas sipil.

Menariknya, kebutuhan untuk mencapai kontrol sipil yang tinggi dalam dua area kebijakan terakhir itu dianggap

sebagai sesuatu yang tidak mendesak.[8] Hal tersebut didasarkan pada asumsi bahwa area pertahanan nasional dan organisasi militer tidak berkontribusi langsung pada keberlangsungan demokrasi (*democratic survival*) di sebuah negara. Rekrutmen elite, kebijakan publik, dan keamanan domestik dianggap beririsan dengan elemen-elemen, seperti legitimasi politik yang demokratis, kapasitas pemerintah untuk membuat kebijakan, dan kondisi kebebasan sipil yang substansial bagi keberlangsungan demokrasi.[9] Akan tetapi, tulisan ini berargumen bahwa area kebijakan pertahanan nasional dan organisasi militer juga tidak kalah penting dengan area-area kebijakan lainnya. Membiarkan lemahnya pengaruh otoritas sipil dalam pertahanan nasional dan organisasi militer dapat juga memengaruhi capaian kontrol sipil dalam area lain di bidang rekrutmen elite, kebijakan publik dan keamanan domestik seperti yang direfleksikan dalam dinamika hubungan sipil-militer di Indonesia di era Reformasi berikut ini.

Pasang-surut Hubungan Sipil-Militer di Indonesia

Untuk memahami apa saja capaian kontrol militer atas sipil di era Reformasi, maka bagian ini akan terlebih dulu menjelaskan secara singkat mengenai dinamika hubungan sipil-militer pada masa Orde Baru sebagai pengantar. Secara historis, aktivitas nonmiliter bukanlah sesuatu yang asing bagi TNI sejak Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) diproklamasikan. Namun, aktivisme di ranah politik dan

8 Aurel S Croissant, *dkk,* 2013, *Ibid*.

9 JJ Linz dan A Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996).

pemerintahan menjadi sesuatu yang dianggap lazim bagi para perwira ketika Presiden Soekarno menerapkan era demokrasi terpimpin di pengujung tahun 1950-an. Pun intensitas militer dalam politik praktis semakin meningkat ketika pentas politik nasional diramaikan oleh keberadaan PKI (Partai Komunis Indonesia) sebagai aktor politik baru dengan dukungan akar rumput yang besar.[10] Sepanjang awal tahun 1960-an, dua kekuatan politik, yakni PKI dan TNI kerap kali bersinggungan untuk berebut pengaruh di lingkaran Presiden Soekarno. Puncaknya, peran sosial politik TNI yang lebih masif kemudian terjadi pasca-peristiwa Gestapu yang diduga didalangi oleh PKI dan simpatisannya, termasuk juga di tubuh militer sendiri. Pasca-Gestapu, Pangkostrad pada waktu itu, Letjen Soeharto dianggap sukses menumpas PKI hingga ke akar-akarnya dan diangkat oleh MPRS sebagai presiden baru menggantikan Soekarno yang secara drastis kehilangan kepercayaan publik karena kedekatannya dengan petinggi PKI. Dengan dilantiknya Soeharto sebagai presiden baru pada tahun 1968 maka dimulailah era Orde Baru yang lambat laun menjelma menjadi rezim otoritarianisme terpanjang dalam sejarah modern Indonesia.

Tidak dapat dimungkiri bahwa di bawah kepemimpinan Soeharto tercipta mekanisme kontrol sipil atas militer. Namun, hal tersebut bergantung pada ikatan-ikatan personal antara para perwira tinggi dan Soeharto. Akibatnya, militer secara efektif menjadi pelindung (*guardian*) untuk melanggengkan kekuasaan otoritarian Soeharto. Sebagai imbalannya, militer diperbolehkan mengeksploitasi peran sosial politik — dan bahkan ekonomi — militer di bawah kepemimpinan Soeharto.

---

10 Sukardi Rinakit, *Indonesian Military after the New Order* (Singapore: ISEAS, 2005)

Dalam konteks rekrutmen elite, militer diberi wewenang untuk melakukan Litsus (penelitian khusus) terhadap para calon anggota legislatif dan pejabat negara. Tidak ada standar yang objektif dalam Litsus dan pada praktiknya Litsus ditujukan untuk mengisolasi lingkaran kekuasaan Soeharto dari pihak-pihak oposisi. Petinggi militer terlibat dalam pendirian Golkar (Golongan Karya) sebuah organisasi *quasi* partai politik yang dijadikan kendaraan Soeharto untuk melanggengkan kekuasaan sebagai Presiden selama tiga dekade. Keperkasaan Golkar yang tidak tertandingi dalam enam kali pelaksanaan pemilu di masa Orde Baru tidak lepas dari campur tangan aparat militer di lapangan. Pengawasan ketat dan intimidasi selama masa kampanye dan pemungutan suara oleh militer terhadap partai-partai lain dan pendukungnya memuluskan kemenangan Golkar dan keterpilihan Soeharto sebagai Presiden terlama di Indonesia. Tidak hanya dalam proses rekrutmen politik, militer juga turut mengooptasi kapasitas elite sipil terpilih dalam proses pengambilan kebijakan. Militer diberikan jatah kursi di parlemen nasional dan sub-nasional, termasuk juga kepala daerah. Keberadaan komando teritorial (Koter) milik matra darat yang secara struktural paralel dengan administrasi pemerintahan daerah juga turut mengawasi aktivitas birokrasi sipil. Bahkan lewat institusi semacam Muspida (Musyawarah Pimpinan Daerah), militer diberikan legitimasi untuk menentukan arah kebijakan pembangunan rezim Orde Baru di daerah. Dileburnya Polri (Kepolisian Republik Indonesia) ke dalam ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) menjadi pintu masuk bagi dominasi militer dalam urusan keamanan dalam negeri. Urusan pertahanan dan keamanan menjadi satu, dan posisi Kementerian Pertahanan dan Keamanan secara *ex-officio* dirangkap oleh Panglima ABRI dari matra darat. Oleh

karena itu, tidak mengherankan jika sebagian besar masalah keamanan dan ketertiban domestik selalu menempatkan militer sebagai ujung tombaknya.

Dampaknya dapat diprediksi. Penegakan HAM (Hak Asasi Manusia) berada dalam titik nadir di masa Orde Baru. Sementara itu, pertahanan nasional dan organisasi militer menjadi sektor kebijakan yang murni menjadi prerogatif militer. Doktrin Sishankamrata dan dwifungsi ABRI menjadi inisiatif militer. Dalam praktiknya, ABRI sangat leluasa menerapkan fungsi "kekaryaan" untuk menempatkan para prajuritnya di berbagai posisi pemerintahan seperti yang disebutkan sebelumnya, termasuk juga posisi strategis di perusahaan milik negara (BUMN). Sektor ekonomi pun tidak luput dari campur tangan militer. Setiap kesatuan militer memiliki yayasan sendiri yang berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, baik formal maupun informal, dengan memanfaatkan sumber daya manusia dan aset yang dimiliki kesatuan masing-masing.[11] Terakhir, mekanisme peradilan militer menutup pintu rapat-rapat bagi campur tangan pihak eksternal, khususnya otoritas penegakan hukum sipil. Seluruh pelanggaran hukum yang dilakukan oleh prajurit aktif hanya dapat diproses oleh mekanisme peradilan militer tanpa terkecuali.

Setelah memberikan ruang yang luas bagi peran sosial politik ABRI, Soeharto mulai merasakan kekhawatiran akan kekuatan ABRI yang semakin membesar dan potensi kehilangan kendali atas institusi yang membesarkan namanya tersebut. Pada akhir dekade 1980-an, upaya-upaya politik untuk mengimbangi kekuatan militer mulai disusun oleh Soeharto. Didirikannya ICMI (Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia)

11 Lisa Misol, *Too High a Price: The human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities* (New York: Human Rights Watch, 2006).

pada tahun 1990 menandai babak baru hubungan Soeharto dengan ABRI. Wadah kelompok Islam moderat tersebut sengaja didirikan atas restu Soeharto dan diarahkan untuk memberikan alternatif dukungan politik bagi Soeharto.[12] Pihak ABRI sadar akan hal ini dan kemudian berhasil memaksa Soeharto untuk mengangkat Try Sutrisno menjadi wakil presiden.[13] Soeharto akhirnya menerima usulan ABRI tersebut, namun peran militer di kabinet mulai dipreteli. Soeharto mengisi kabinet dengan para loyalisnya dari kalangan non-militer dan yang lebih penting lagi, dari para teknokrat yang dekat dengan BJ Habibie (Ketua ICMI dan Menristek).[14] Dalam perkembangannya, relasi antara Soeharto dan ABRI pun semakin memburuk.

Krisis ekonomi finansial yang terjadi pada tahun 1997 meruntuhkan kepercayaan publik terhadap fondasi ekonomi yang telah dibangun dan dibanggakan oleh rezim Orde Baru. Anjloknya nilai tukar rupiah secara drastis dan melonjaknya harga kebutuhan pokok, memicu kepanikan di masyarakat. Tak pelak, krisis juga membuka celah besar bagi masyarakat untuk melontarkan kritik terhadap kepemimpinan Soeharto yang otoriter. Akibatnya, dorongan bagi pergantian rezim semakin tidak terbendung dan direpresentasikan dalam gerakan Reformasi yang dipelopori oleh mahasiswa dan para aktivis. Dalam kondisi tersebut, Soeharto telah kehilangan dukungan yang signifikan dari ABRI untuk meredam desakan mundur

---

12 Dan Slater, "Altering Authoritarianism: Institutional Complexity and Autocratic Agency in Indonesia". Dalam J. Mahoney dan K. Thelen (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (New York: Cambridge University Press, 2010).

13 Aangel Rabasa dan John Haseman, *The Military and Democracy in Indonesia: Challenges, Politics, and Power* (Santa Monica: RAND Corporation, 2002).

14 Edward Aspinall, *Opposing Suharto: Compromise, Resistance, and Regime Change in Indonesia* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2005), hlm. 44.

sebagai presiden.[15] Akhirnya Soeharto pun mengumumkan pengunduran dirinya pada Mei 1998 dan Wakil Presiden Habibie menjadi penggantinya. Salah satu agenda utama dalam gerakan Reformasi tahun 1998 adalah menghapus peran sosial-politik ABRI. Meskipun demikian, inisiatif reformasi TNI lebih banyak dilakukan secara internal oleh ABRI dibandingkan dorongan dari elite sipil yang terekam lewat lahirnya paradigma baru ABRI pada awal tahun 1999. Dilaksanakannya pemilu 1999 dianggap sebagai titik balik dari transisi sistem politik yang lebih demokratis di Indonesia. Implikasi dari hasil pemilu itu adalah masuknya kekuatan-kekuatan baru dalam peta politik nasional yang tentunya tumbuh dari semangat untuk melakukan reformasi politik. Bagian di bawah ini akan menjelaskan lebih lanjut dinamika reformasi TNI di masa-masa awal transisi tersebut, khususnya semasa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dan Presiden Megawati Soekarnoputri yang mencerminkan adanya akselerasi agenda reformasi TNI.

Akselerasi Reformasi TNI di Masa Gus Dur dan Megawati

Tidak dapat dimungkiri bahwa pada masa transisi, tingkat kepercayaan publik terhadap ABRI merosot tajam. Terlepas dari hubungan antara Soeharto dengan ABRI yang mulai renggang, pandangan dan rasa curiga masyarakat terhadap ABRI sebagai alat represi rezim otoriter Orde Baru masih sangat kuat. Pemilu 1999 membawa Gus Dur menjadi penerus tongkat estafet kepresidenan dari Habibie. Secara umum, Presiden Gus Dur membuat beberapa gebrakan di masa kepemimpinannya

15 Terence Lee, *Defect or Defend: Military Responses to Popular Protests in Authoritarian Asia* (Baltimore: John Hopkins University Press, 2015).

dalam reformasi TNI. Di bawah kepemimpinannya, posisi menteri pertahanan pertama kali diisi oleh elite yang berlatar belakang sipil sejak diberikannya posisi tersebut kepada seorang perwira pada tahun 1959. Kemudian, Gus Dur juga memulai sebuah tradisi baru di tubuh TNI dengan menunjuk Panglima TNI dari matra selain darat. Pada tahun 2000, MPR RI yang baru mengeluarkan Ketetapan mengenai pembubaran ABRI dan pemisahan TNI dan Polri secara institusional dengan kewenangan berbeda dalam hal pertahanan dan keamanan domestik. Dengan cepat, elite sipil mulai mempreteli segala bentuk kewenangan TNI yang dianggap kebablasan di masa Orde Baru. Dan Gus Dur mendukung penuh upaya tersebut. Capaian terbesar adalah amendemen Konstitusi pada tahun 2002 yang meneguhkan depolitisasi militer dengan menghapus keberadaan fraksi ABRI di tubuh parlemen terhitung sejak tahun 2004.

Reformasi TNI di masa kepemimpinan Megawati sempat ditandai oleh gejala kemunduran. Belajar dari keputusan-keputusan Gus Dur terhadap TNI yang dianggap terlalu cepat dan mengintervensi internal TNI, Megawati muncul dengan sikap lebih berhati-hati dalam berinteraksi dengan Mabes TNI. Posisi Menteri Pertahanan secara *ex-officio* dirangkap oleh Menkopolkam yang merupakan purnawirawan TNI. Tidak ada keputusan dari Megawati untuk mengganti posisi Matori Abdul Jalil sebagai Menteri Pertahanan yang sedang mengalami masalah kesehatan. Megawati juga memberikan keleluasaan bagi TNI untuk menggunakan pendekatan militer dalam mengatasi gejolak di Aceh.[16] Yang tidak kalah penting, Presiden Megawati sepertinya tidak menempatkan proses pembahasan RUU Pertahanan Negara dan RUU TNI sebagai

16 Aurel S Croissant, *dkk,* 2013, *op.cit*.

prioritas pemerintah. Meskipun demikian, proses tersebut tetap berjalan berkat dorongan secara konsisten dari kalangan akademisi dan masyarakat sipil yang tergabung dalam Koalisi Reformasi untuk Sektor Keamanan.[17] Disahkannya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI menjadi puncak dari upaya depolitisasi TNI sejak agenda reformasi TNI digaungkan. Peraturan tersebut menghapus konsep dwifungsi ABRI digantikan dengan jati diri profesional. UU tersebut juga melarang prajurit TNI terlibat dalam politik praktis dan membatasi akses para prajurit untuk mengisi posisi-posisi strategis di pemerintahan seperti yang lazim terjadi di masa Orde Baru.

Mengacu pada indikator kontrol sipil yang dikemukakan sebelumnya, maka area rekrutmen elite dan kebijakan publik secara mendasar menunjukkan adanya kualitas kontrol sipil atas militer yang tinggi. Militer tidak lagi diperbolehkan terlibat dalam urusan pemilu, baik dari hulu hingga hilir. Sejak tahun 2004, segala aspek menyangkut pemilu diserahkan kepada KPU dan sengketa hasil pemilu dilakukan lewat Mahkamah Konstitusi. Prajurit TNI diperbolehkan berkompetisi dalam pemilu namun, harus terlebih dahulu mengundurkan diri dari dinas kemiliteran. Beberapa purnawirawan TNI kemudian memilih mendirikan partai politik sendiri dan bahkan sebagian meniti karier sebagai politisi di parpol yang sudah ada.[18] Hal itu menunjukkan tumbuhnya pemahaman di kalangan militer bahwa dunia politik praktis bukan lagi menjadi bagian integral dalam tubuh TNI di era Reformasi. Dengan kata lain, militer

17 Philip Lorenz, *Principals, Partners, and Pawns: Indonesian Civil Society Organizations and Civilian Control of the Military* (Heidelberg University, 2015).

18 Lihat MF Aminuddin, "The Purnawirawan and Party Development in Post-Authoritarian Indonesia, 1998–2014". *Journal of Current Southeast Asian Affairs,* 36(2), 2017.

sudah mahfum jika legitimasi politik para elite yang berkuasa hanya dapat digapai lewat pemilu. Legitimasi pemilu yang demokratis kemudian berdampak pada menguatnya otoritas sipil dalam pembuatan kebijakan publik. Dihapusnya fraksi ABRI, pembatasan perwira di pemerintahan, memberikan porsi yang lebih besar kepada elite sipil untuk menentukan kebijakan dan politik anggaran. UU TNI yang baru memberikan ruang bagi DPR untuk berperan aktif dalam pencalonan Panglima TNI yang baru lewat mekanisme *fit and proper test* terhadap calon yang diajukan Pemerintah. Terlebih lagi, UU TNI juga menjamin kuasa DPR untuk memutuskan proposal anggaran pertahanan setiap tahunnya. Selain itu, penerapan otonomi daerah sejak tahun 1999 dan pemilihan kepala daerah secara langsung sejak tahun 2005 juga turut mengikis peran sosial politik TNI di tingkat sub-nasional. Secara umum, elite sipil di masa-masa awal Reformasi berhasil mendorong terjadinya depolitisasi di tubuh TNI secara substansial dalam waktu relatif singkat.

Dalam konteks keamanan domestik, UU TNI masih memungkinkan adanya pelibatan TNI dalam membantu Polri menjaga ketertiban masyarakat lewat aturan mengenai OMSP (Operasi Militer Selain Perang). Secara historis, dimasukkannya tugas perbantuan TNI kepada Polri ke dalam substansi UU TNI didasari oleh adanya kekhawatiran dari para pembuat kebijakan akan kesiapan Polri menangani konflik-konflik komunal yang marak di masa transisi.[19] Akan tetapi, UU TNI mengunci aturan pelibatan TNI tersebut sehingga tidak dapat serta-merta diinisiasi dan dikendalikan penuh oleh pihak TNI. Karena sifatnya tugas perbantuan, maka gelar pasukan TNI untuk keamanan dalam negeri harus mendapatkan persetujuan

19 Lorenz, *op.cit*.

dari Polri yang secara legal diamanatkan sebagai *leading actor* di sektor tersebut berdasarkan UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Polri. Implikasinya ialah bahwa kendali operasional berada di bawah komando Polri. Kemudian, UU TNI juga mengatur bahwa seluruh bentuk gelar pasukan pun harus berlandaskan pada keputusan politik negara atau mekanisme konsultasi antara Presiden dengan DPR. Sayangnya, masih ada kekosongan aturan yang memiliki kekuatan hukum yang kuat mengenai tugas perbantuan. Selama ini, tugas perbantuan TNI di bidang kamtibmas hanya berlandaskan nota kesepahaman antara pimpinan kedua lembaga yang diperpanjang setiap lima tahun. Dalam nota kesepahaman terakhir yang ditandatangani pada Januari 2018, TNI dilibatkan oleh Polri dalam beberapa kondisi seperti menghadapi unjuk rasa, aksi mogok kerja, kerusuhan massa, menangani konflik sosial dan lain-lain. Namun, layaknya MoU, tidak ada aturan yang memuat batasan operasional kekuatan TNI yang dapat digunakan, apalagi sanksi yang dapat dijatuhkan jika melewati batas kewenangan. Hal itu sangat berbahaya, mengingat kompetensi utama TNI adalah mematikan musuh bukan melumpuhkan layaknya Polri. Kekosongan aturan juga berdampak pada kecenderungan bagi TNI untuk mendominasi urusan keamanan domestik, khususnya di daerah rawan konflik, semisal di Aceh dan Papua. Secara umum, dapat dikatakan bahwa kontrol sipil di area keamanan domestik dapat dikategorikan berada pada level menengah karena adanya kekosongan/ambiguitas regulasi yang tidak memungkinkan adanya legitimasi penuh pada otoritas sipil untuk memegang kendali di sektor keamanan domestik.

Lantas, bagaimana dengan pertahanan nasional dan organisasi militer? Kualitas kontrol sipil di kedua area itu dapat digambarkan dengan belum tuntasnya tiga persoalan

dalam reformasi TNI, yaitu masih dipertahankannya keberadaan komando teritorial, penertiban bisnis TNI, dan reformasi peradilan militer. Komando teritorial erat kaitannya dengan prerogatif TNI di bidang kebijakan pertahanan nasional. Sedangkan peradilan militer dan bisnis militer merujuk pada prerogatif TNI atas urusan internal, seperti yang dijelaskan dalam bagian berikut ini.

Dari Stagnasi Menuju Kemunduran: Masa Kepemimpinan SBY dan Jokowi

Dalam pemilu presiden langsung tahun 2004, di luar dugaan SBY keluar sebagai pemenang mengalahkan petahana, Megawati. Harapan pun digantungkan kepada SBY yang berlatar belakang militer untuk dapat mengatasi persoalan-persoalan reformasi TNI yang tersisa dari rezim sebelumnya secara lebih baik. Presiden SBY pun mulai menunjukkan komitmennya. Dalam konteks keamanan domestik, SBY membatasi secara tegas peran TNI dalam penyelesaian konflik di Aceh. Para perwira yang dianggap terlalu berorientasi pada pendekatan keamanan dimutasi. Kebijakan itu kemudian terbukti mempermudah jalannya resolusi konflik secara damai di Aceh. Namun, meskipun memiliki latar belakang militer dan jaringan dukungan di TNI, hal itu ternyata tidak menjamin keberhasilan SBY menuntaskan persoalan reformasi TNI secara institusional. Proses legislasi terhadap revisi UU Peradilan Militer menemui jalan buntu, dan SBY cenderung bersikap pasif. Kementerian Pertahanan menyatakan bahwa pihak TNI merasa belum siap secara psikologis untuk memperbolehkan personelnya diadili di peradilan umum untuk tindak pidana

umum.[20] Meskipun pada akhirnya proses pembahasan revisi UU Peradilan Militer di DPR mencapai kesepakatan antarfraksi soal peradilan koneksitas, tidak ada upaya lebih lanjut dari Pemerintah untuk mengonsolidasikan kekuatan di DPR untuk meloloskan revisi tersebut sehingga gagal karena persoalan sepele, yakni tidak terpenuhinya kuorum.[21] Selain peradilan militer, permasalahan lainnya adalah penertiban bisnis TNI yang dijalankan setengah hati dan tidak terukur. UU TNI mengamanatkan bahwa proses pengambilalihan bisnis TNI harus sudah tuntas paling lambat lima tahun setelah UU tersebut disahkan, yakni tahun 2009. Namun, pemerintahan SBY cenderung bertindak lambat dalam memenuhi amanat ini. Presiden SBY membentuk beragam tim lintas instansi untuk memenuhi amanat penertiban bisnis TNI tersebut, mulai dari Tim Pendataan Bisnis TNI, Tim Verifikasi Bisnis TNI, Tim Supervisi Transformasi Bisnis, Tim Nasional Pengambilalihan Bisnis TNI. Terakhir, di hari-hari mendekati tenggat waktu batas penertiban bisnis TNI, Presiden SBY mengeluarkan Perpres Nomor 43 Tahun 2009 tentang pembentukan Tim Pengendali Aktivitas Bisnis TNI yang tanpa batas waktu yang jelas untuk mengambil alih dan menata pengelolaan aset TNI yang digunakan untuk aktivitas ekonomi.[22] Dengan dikeluarkannya Perpres tersebut, Pemerintah menganggap amanat penertiban bisnis TNI oleh UU TNI telah dilaksanakan.

Terakhir, komando teritorial masih dipertahankan meskipun fungsi intelijennya diklaim sudah dinonaktifkan. Jika ditelisik lebih dalam, komando teritorial sejatinya merupakan puncak

20 Marcus Mietzner, *Military Politics, Islam and the State in Indonesia: From Turbulent Transition to Democratic Consolidation* (Singapore: ISEAS, 2009), hlm. 310.

21 Lorenz, *op.cit.*

22 Indonesia Corruption Watch (ICW), "Pengambilalihan Bisnis TNI: Menjadikan TNI Tak Lagi Berbisnis. Diunduh 21 Januari 2018. Diunduh dari https://antikorupsi.org/id/news/pengambilalihan-bisnis-tni-menjadikan-tni-tak-lagi-berbisnis.

gunung es dari masih kuatnya pengaruh TNI dalam perumusan kebijakan pertahanan nasional. Sejak Reformasi, posisi-posisi strategis dalam tubuh Kemenhan (Kementerian Pertahanan) diisi oleh para perwira aktif.[23] Satu-satunya posisi yang diisi oleh pejabat belatar belakang sipil hanya terdapat pada Direktur Jenderal Potensi Pertahanan. Posisi lainnya diisi oleh perwira bintang dua dan tiga, sesuai peruntukan eselonnya. Praktik ini dimungkinkan karena UU TNI memperbolehkan prajurit aktif mengisi jabatan pemerintahan yang terkait dengan bidang pertahanan, salah satunya di Kemenhan. Selain itu, posisi Panglima TNI dan Menteri Pertahanan yang setara di kabinet juga menjadi masalah lain. Kedua pejabat negara tersebut sama-sama bertanggung jawab langsung kepada Presiden seperti dicantumkan dalam UU TNI dan UU Pertahanan Negara. Meskipun demikian, Panglima TNI bertanggung jawab dalam pembinaan, penggunaan, dan pengembangan TNI, sedangkan Menteri Pertahanan mengoordinasikan kebijakan dan anggaran pertahanan nasional bersama-sama dengan TNI. UU TNI sendiri mengamanatkan bahwa TNI harus berada di bawah subordinasi. Sayangnya, tidak ada batas waktu yang ditentukan untuk merealisasikan hal tersebut. Dalam praktiknya, urusan pertahanan negara masih menjadi wilayah prerogatif TNI melalui dominasi birokrasi pertahanan dan kewenangan Panglima TNI. Hal itu tercermin dari tidak adanya adaptasi signifikan dalam doktrin pertahanan negara yang masih mengusung model perang semesta dengan strategi pertahanan teritorial berlapis. Akibatnya, struktur teritorial yang dimiliki oleh matra darat masih dipertahankan.

---

23 Lihat, AB Gunawan, "Civilian Control and Defense Policy in Indonesia's Nascent Democracy". Dalam Aurel S Croissant dan David Kuehn (*eds.*), *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies* (Heidelberg: Springer VS, 2017).

Dalam periode kedua kepemimpinannya, Presiden SBY mencoba mengubah cara pandang konservatif terhadap pertahanan nasional di tubuh TNI. Pada tahun 2010, SBY meluncurkan kebijakan pertahanan negara yang mengusung konsep pemenuhan MEF (*Minimum Essential Force,* Kekuatan Pokok Minimum) untuk meningkatkan kapasitas tempur TNI. Mobilitas pasukan dan kemampuan operasi tempur trimatra menjadi target utama MEF. Sayangnya, kebijakan MEF nampaknya diartikan oleh para petinggi TNI dan Kemenhan sebatas mengganti alutsista (alat utama sistem persenjataan) yang dimiliki oleh TNI, ketimbang mengevaluasi kapasitas mobilitas *platform* tempur yang dimiliki untuk menunjang mobilitas pasukan. Pembelian tank tempur utama Leopard, misalnya, tidak mempertimbangkan secara mendalam aspek daya dukung infrastruktur untuk mobilitas tank berbobot berat tersebut dan pertimbangan lingkungan strategis. Leopard diharapkan dapat ditempatkan di wilayah perbatasan darat Kalimantan, namun rencana ini masih lama untuk direalisasikan mengingat proses pembangunan jalur kereta api trans Kalimantan masih jauh panggang dari api. Akibatnya, tank-tank yang sudah dikirim ke Indonesia tidak bisa langsung beroperasi dan sebagian besar ditempatkan di Pulau Jawa. Di sisi lain, sebagai negara kepulauan terbesar di dunia maka wilayah maritim menjadi konsekuensi paling logis untuk melindungi kedaulatan negara. Indonesia butuh kekuatan pertahanan maritim yang memiliki efek gentar dan mobilitas tinggi khususnya di perairan sekitar Laut China Selatan dan Ambalat. Sayangnya, tidak jelas bagaimana pembelian Leopard dapat memenuhi kebutuhan strategis tersebut. Matra laut yang menjadi tulang punggung pertahanan maritim pun tampaknya masih tidak mampu berorientasi pada pengembangan kekuatan di tingkat regional

dan fokus pada kemampuan patroli dan mengelola kapal-kapal yang sudah dimiliki.[24]

Ada beragam faktor yang memengaruhi kondisi itu. Salah satu yang sangat berpengaruh adalah dominasi matra darat dalam perumusan kebijakan pertahanan nasional sehingga lebih berorientasi pada pertahanan darat.[25] Terkait kemampuan operasi trimatra terpadu, SBY telah memerintahkan kepada Kementerian Pertahanan untuk mempersiapkan pembentukan Kogabwilhan (Komando Gabungan Wilayah Pertahanan) menjelang akhir periode kedua kepemimpinannya. Tujuannya tak lain adalah agar Indonesia memiliki komando wilayah yang memiliki kapabilitas tempur trimatra serta mobilitas tinggi demi meningkatkan efek gentar terhadap ancaman. Konsekuensi logis dari Kogabwilhan adalah restrukturisasi organisasi TNI, khususnya komando teritorial yang sudah ada.[26] Tentunya rencana itu menimbulkan resistensi dari matra darat mengingat sumber daya manusia dan aset yang ada harus bersedia dilebur atau disesuaikan dengan kebutuhan riil. Seperti yang sudah diduga, hingga saat ini, belum ada perkembangan yang berarti mengenai Kogabwilhan. Secara umum, tidak ada perkembangan berarti dalam reformasi TNI di bidang pertahanan nasional dan organisasi militer dalam dua periode kepemimpinan SBY. Kegagalan mendorong revisi UU Peradilan Militer adalah salah satu indikasi kegagagalan otoritas sipil untuk menegakkan supremasi dalam urusan organisasi militer. Kemudian, beberapa ide terkait penataan

---

24 Lihat, Evan A Laksmana, "Rebalancing Indonesia's Naval Force: Trends, Natures, and Drivers". Dalam G. Till dan J. Chan (*eds.*), *Naval Modernization in Southeast Asia: Nature, Causes and Consequence* (London: Routledge, 2013).

25 GV Raymond, "Naval Modernization in Southeast Asia: Under the Shadow of Army Dominance?", *Contemporary Southeast Asia,* 39(1), 2017.

26 Lihat AB Gunawan, "Civilian Control and Defense Policy in Indonesia's Nascent Democracy. Dalam Aurel S. Croissant dan David Kuehn (*eds.*), 2017, *Op.cit*.

kebijakan pertahanan nasional dan pengembangan organisasi militer, telah dilontarkan SBY. Namun, sekali lagi, upaya tersebut tidak disertai dengan *political will* yang kuat dari sang Presiden.

Terpilihnya Jokowi sebagai Presiden pada tahun 2014 sempat menimbulkan kekhawatiran akan sulitnya mendorong penuntasan pekerjaan rumah reformasi TNI yang tersisa. Bukan hanya karena latar belakang Jokowi yang berasal dari kalangan sipil dan non-birokrat, namun pengalamannya sebagai kepala daerah dianggap tidak terlalu sering berinteraksi dengan militer, apalagi isu-isu seputar pertahanan. Apa yang terjadi kemudian adalah sikap pragmatis Jokowi terhadap militer dan cenderung mengabaikan isu-isu politik yang sensitif. Sedari awal, Jokowi mengagendakan kebijakan pembangunan yang pragmatis, sekilas hampir sama dengan yang terjadi di bawah rezim Orde Baru, misal pembangunan infrastruktur dan ketahanan pangan. Bedanya, penggunaan militer sebagai instrumen represi guna mendukung kebijakan pembangunan sudah tidak mungkin lagi digunakan dalam kondisi saat ini.[27] Namun hal ini tidak menyurutkan pelibatan TNI dalam mendukung program-program pembangunan yang dicanangkan oleh Pemerintah.

Hanya beberapa bulan setelah pelantikannya sebagai Presiden, Jokowi secara terang-terangan meminta prajurit TNI AD untuk membantu program pembangunan pemerintah, khususnya target swasembada pangan. Itu dikemukakan dalam sebuah kesempatan di hadapan para Komandan Teritorial se-

27 Eva Warburton, "Jokowi and the New Developmentalism", *Bulletin of Indonesian Economic Studies,* 52(3), 2016.

Indonesia.[28] Permintaan itulah yang kemudian menjadi landasan pelibatan Babinsa (Bintara Pembina Desa) dalam program cetak sawah secara nasional lewat penandatanganan MoU antara TNI dengan Kementan (Kementerian Pertanian).[29] Model pelibatan militer dalam menyukseskan program pembangunan pemerintah tentunya bukan sebuah hal asing bagi TNI. Selama tiga dekade lebih, para prajurit TNI dahulu—yang sebagian besar saat ini telah menjadi petinggi TNI—sudah terbiasa dengan aktivitas di ranah non-militer. Kebijakan AMD (ABRI Masuk Desa) misalnya, saat ini menjelma kembali dalam bentuk program TMMD (Tentara Manunggal Masuk Desa) yang melibatkan tentara untuk membangun infrastruktur di perdesaan.[30] Dalam OMSP sendiri, program TMMD diklaim masuk ke dalam pelaksanaan OMSP dalam hal membantu tugas pemerintahan di daerah. Perbedaannya, tidak ada aspek sosial politik yang ditonjolkan layaknya di masa Orde Baru.

Semakin aktifnya TNI dalam implementasi program pembangunan akhir-akhir ini menunjukkan bahwa mengatasi lemahnya kontrol sipil di area pertahanan nasional dan organisasi militer, tidak menjadi prioritas pemerintahan Jokowi. Seperti yang telah disebutkan di atas, keterlibatan TNI dalam ranah

---

28 Sekretariat Kabinet RI, "Hadiri Apel, Presiden Jokowi Minta Prajurit TNI AD Bantu Tugas Pemerintahan (Attending Army meeting, President Joko Widodo demands the Army to assist government's task). Cabinet Secretariat of ROI. Diunduh dari http://setkab.go.id/hadiri-apel-presiden-jokowi-minta-prajurit-tni-ad-bantu-tugas-pemerintahan/, 5 Desember 2014.

29 *Kompas,* "Wujudkan Ketahanan Pangan, TNI Teken MoU dengan Kementerian Pertanian (To achieve sustainability in food production, TNI signed MOU with the Ministry of Agriculture)". Diunduh dari http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2015/01/08/172821626/Wujudkan.Ketahanan.Pangan.TNI.Teken.MoU.dengan.Kementerian.Pertanian.

30 *Kompas*, "Kemensos dan TNI Bekerja Sama Bangun Infrastruktur Desa (The Ministry of Social affairs and TNI cooperates to build villages' infrastructure)". Diunduh dari http://nasional.kompas.com/read/2015/09/10/10172641/Kemensos.dan.TNI.Bekerja.Sama.Bangun.Infrastruktur.Desa.

non-militer dimungkinkan lewat aturan soal OMSP dalam Pasal 7 UU TNI. Meskipun sudah diatur, UU yang sama juga mensyaratkan bahwa penggunaan sumber daya manusia dan aset TNI untuk tujuan apa pun harus melalui keputusan politik negara atau telah melalui konsultasi antara Presiden dengan DPR. Sayangnya, definisi keputusan politik dalam UU TNI tidak merinci lebih lanjut produk dari konsultasi tersebut, misalnya Keppres, Inpres, dan sebagainya. Terlebih lagi, tanggung jawab Panglima TNI kepada Presiden turut memperumit situasi. Kedua isu itu kemudian sering kali dimanfaatkan bagi kepentingan pragmatis untuk mengklaim aktivitas TNI di ranah non-militer. Semisal, dalam program cetak sawah. Laporan Ombudsman menyatakan bahwa ada indikasi mala-administrasi dalam nota kesepahaman soal cetak sawah yang ditandatangani antara TNI dan Kementan, karena tidak ada keputusan politik dalam pelibatan TNI untuk program tersebut.[31] Artinya, tidak ada dasar hukum yang kuat dalam program tersebut. Pihak TNI berkelit bahwa mereka hanya menindaklanjuti perintah lisan Presiden sebagai komando tertinggi yang meminta TNI untuk mendukung program ketahanan pangan Pemerintah pada saat rapat dengan Komando Teritorial se-Indonesia pada pengujung tahun 2014 seperti yang disebutkan di atas.[32]

Selain ambiguitas regulasi, lemahnya pengaruh otoritas sipil dalam aspek organisasi kemiliteran juga disebabkan oleh tanggung jawab operasional penggunaan kekuatan TNI

31 *Tempo,* "Ini Alasan Ombudsman Persoalkan TNI Terlibat Urusan Petani (This is the reason why Ombudsman questions TNI involvement in farming business)". Diunduh dari https://nasional.tempo.co/read/884488/ini-alasan-ombudsman-persoalkan-tni-terlibat-urusan-petani.

32 *Detik News,* "Soal Keterlibatan di Pertanian, TNI AD: Itu Perintah Presiden". Diunduh dari https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3532462/soal-keterlibatan-di-pertanian-tni-ad-itu-perintah-presiden.

yang berada langsung di bawah Panglima TNI. Akibatnya, ada celah bagi TNI untuk berinisiatif mendefinisikan sendiri aktivitasnya di ranah non-militer yang dianggap sudah terlampau jauh dari kompetensi utamanya. Hal ini terekam ketika Panglima TNI mengumumkan peluncuran program SP3T (Sentra Pelayanan Pertanian Padi Terpadu) di awal tahun 2017. Program itu ditujukan untuk melibatkan petani dari hulu (produksi) hingga hilir (penjualan gabah) di perdesaan.[33] Secara operasional, aparat TNI akan terlibat dalam pembibitan, penanaman, pemeliharaan, panen, dan tata niaga gabah, layaknya penyedia layanan satu atap untuk pertanian. Program tersebut tampaknya tidak dikoordinasikan terlebih dahulu dengan Pemerintah karena Presiden Jokowi tidak sedikit pun menyinggung mengenai SP3T dalam pidatonya. Inisiatif TNI untuk memberdayakan asetnya dengan dasar hukum yang lemah pun tetap berlanjut dengan menandatangani beberapa MoU dengan instansi pemerintahan untuk menyukseskan program-program pemerintahan Presiden Jokowi yang tersebar di berbagai bidang, mulai dari pembangunan infrastruktur jalan di Papua, membangun jaringan internet di perdesaan, menjaga bandara/pelabuhan/stasiun kereta api hingga mengawasi penggunaan dana desa.

Seiring kesibukan TNI dengan aktivitas non-militernya, kebijakan MEF lambat laun semakin tenggelam dan kurang mendapatkan perhatian. Meskipun perlu penelusuran lebih lanjut, ambisi besar Jokowi untuk mempercepat pembangunan infrastruktur berpotensi mengganggu target peningkatan rasio anggaran pertahanan hingga 1,5 persen dari PDB pada tahun

33 *Kompas,* "TNI Akan Bentuk Sentra Pelayanan Petani Padi Terpadu (TNI will establishes one-stop service center for rice farmers)". Diunduh dari http://nasional.kompas.com/read/2017/01/16/14535691/tni.akan.bentuk.sentra.pelayanan.petani.padi.terpadu.

2019. Menariknya, Kemenhan justru lebih gencar mendorong program bela negara ketimbang menghadapi potensi masalah di MEF. Buku Putih Pertahanan negara yang baru diterbitkan Kemenhan bahkan mengalokasikan satu bab khusus mengenai program bela negara.[34] Target yang dipasang oleh Kemenhan dalam program ini pun sangat ambisius: merekrut 100 juta anggota dalam jangka waktu 10 tahun. Tentu saja itu membutuhkan anggaran yang tidak sedikit. Kebijakan bela negara dirasa sangat aneh di saat negara-negara lain menutup program yang sejenis dan mengalihkan anggarannya untuk revolusi teknologi kemiliteran. Pada dasarnya, program bela negara berakar dari konsep perang semesta, sebuah istilah yang menjadi dasar dari kemunculan dwifungsi ABRI di masa Orde Baru. Anehnya, visi Poros Maritim Dunia (PMD) yang diusung Presiden Jokowi dan menempatkan pertahanan maritim sebagai salah satu elemen penting, gagal terserap secara maksimal dalam buku putih. Bahkan, buku tersebut hanya menjelaskan bahwa Pemerintah perlu membangun kekuatan pertahanan maritim yang didukung teknologi satelit dan sistem *drone* sebagai perwujudan visi PMD di bidang pertahanan.[125] Singkatnya, pemerintahan Jokowi masih menyerahkan urusan pertahanan nasional sepenuhnya ke tangan Kemenhan, yang masih didominasi oleh para jenderal yang meniti karier awal militer dalam suasana era Orde Baru.

Hingga mendekati masa-masa akhir periode kepemimpinan Presiden Jokowi, tidak ada kemajuan berarti dalam upaya peningkatan kualitas kontrol sipil di area pertahanan nasional dan organisasi militer. Bila disimpulkan, kualitas kontrol sipil di kedua area kebijakan tersebut justru mengalami kemunduran

34 Kementerian Pertahanan RI, *Buku Putih Pertahanan Indonesia* (Jakarta: Kementerian Pertahanan RI, 2015).

35 Kementerian Pertahanan RI, *Buku Putih Pertahanan Indonesia* (Jakarta: Kementerian Pertahanan RI, 2015), hlm. 2.

dengan semakin menguatnya peran TNI di ranah non-militer, yang bahkan mampu mengidentifikasi dan menginisiasi sendiri misi non-militernya seperti yang terjadi dalam kasus SP3T. Jika memang TNI akan dilibatkan dalam ranah non-militer, maka sebaiknya kebijakan tersebut dilakukan dengan ruang lingkup misi yang jelas atau sesuai dengan keunggulan personel dan organisasi TNI yang tidak dimiliki institusi sipil lainnya. Pengalaman di Amerika Latin menunjukkan bahwa sebaiknya setiap misi non-tempur yang diemban militer memiliki batasan jelas agar penggunaannya efektif dan sesuai dengan kompetensinya.[36] Pelibatan TNI dalam urusan pertanian tentunya harus didasari pada pertanyaan awal, apakah prajurit TNI selama ini memiliki kompetensi bercocok tanam atau berdagang produk pertanian? Merujuk pada masih belum jelasnya prospek keberlanjutan kebijakan MEF, membiarkan TNI sibuk dengan peran non-militernya—yang juga tidak terukur efektivitasnya—akan berpotensi besar mengacaukan upaya membangun fungsi utama TNI sebagai kekuatan tempur yang dapat diandalkan dalam menjaga kedaulatan Indonesia.

Penutup

Tulisan ini berangkat dari kegelisahan mengenai mulai aktifnya TNI di ranah non-militer akhir-akhir ini. Setelah ditelusuri, ternyata masih lemahnya derajat kontrol sipil atas militer di area pertahanan nasional dan organisasi militer berkontribusi secara signifikan terhadap fenomena tersebut. Meskipun gerakan Reformasi telah berhasil melakukan depolitisasi terhadap TNI, namun TNI masih memiliki keleluasaan untuk

36 David Pion-Berlin, *Military Missions in Democratic Latin America* (New York: Palgrave Macmillan, 2016).

mengontrol perumusan kebijakan pertahanan dan urusan internal organisasinya. Akibatnya, secara institusional benih independensi TNI masih tetap ada meskipun masih jauh dari potensi kembalinya dwifungsi ABRI. Namun, masih terlalu jauh untuk menyimpulkan bahwa independensi tersebut akan mengancam masa depan demokrasi yang tengah berjalan saat ini di Indonesia. Meskipun demikian, patut dicatat bahwa demokrasi yang terkonsolidasi dengan baik sejatinya mensyaratkan bahwa pihak-pihak yang memiliki legitimasi politik secara demokratis adalah yang paling berhak untuk membuat segala kebijakan negara tanpa terkecuali. Artinya, selama independensi TNI di bidang pertahanan dan organisasi militer tetap ada, maka selama itu pula demokrasi berada dalam kondisi yang rapuh. Terakhir, permasalahan di kedua area kebijakan ini juga menunjukkan bahwa perlu adanya pergeseran fokus dalam kajian hubungan sipil-militer di Indonesia kearah isu-isu seputar pertahanan dan organisasi kemiliteran. Studi-studi seperti pembinaan karier militer, ekonomi pertahanan, dan kajian strategis perlu digalakkan. Dengan kata lain, perdebatan ilmiah—dan tentunya kegiatan advokasi—tidak lagi semata-mata perdebatan seputar militer yang tergoda untuk berpolitik, namun bagaimana mengkritisi pelaksanaan fungsi TNI di bidang pertahanan negara yang menjadi kompetensi utamanya sebagai sebuah organisasi militer.

Bibliografi

Alagappa, M 2001. *Coercion and Governance: The Declining Political Role of the Military in Asia.* Stanford, CA: Stanford University Press.

Aminuddin, MF 2017. "The Purnawirawan and Party Development in Post-Authoritarian Indonesia, 1998–2014". *Journal of Current Southeast Asian Affairs,* 36(2).

Aspinall, E. 2005. *Opposing Suharto: Compromise, Resistance, and Regime Change in Indonesia.* Stanford, CA: Stanford University Press.

Croissant, A, Kuehn, D, Chambers, P W, & Wolf, S O 2010. Beyond the fallacy of coup-ism: Conceptualizing civilian control of the military in emerging democracies. *Democratization,* 17(5).

Croissant, A, Kuehn, D, Lorenz, P, & Chambers, P W 2013. *Democratization and civilian control in Asia.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Detik News. 2017. "Soal Keterlibatan di Pertanian, TNI AD: Itu Perintah Presiden". Diunduh dari https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3532462/soal-keterlibatan-di-pertanian-tni-ad-itu-perintah-presiden.

Feaver, P D 1996. "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control". *Armed Forces & Society,* 23(2).

Gunawan, A B 2017. "Civilian Control and Defense Policy in Indonesia's Nascent Democracy". Dalam A. Croissant & D. Kuehn (*eds.*), *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies.* Heidelberg: Springer VS.

Hunter, W 1997. *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians against Soldiers.* Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.

Indonesia Corruption Watch. 2009. "Pengambilalihan Bisnis TNI; Menjadikan TNI Tak Lagi Berbisnis". Diunduh dari https://antikorupsi.org/id/news/pengambilalihan-bisnis-tni-menjadikan-tni-tak-lagi-berbisnis.

IPAC. 2015. "The Expanding Role of the Indonesian Military". Diunduh dari http://file.understandingconflict.org/file/2015/05/IPAC_19_Expanding_Role_of_TNI.pdf.

Kementerian Pertahanan RI. 2015. *Buku Putih Pertahanan Indonesia.* Jakarta: Kementerian Pertahanan RI.

Kompas. 2015a. "Wujudkan Ketahanan Pangan, TNI Teken MoU dengan Kementerian Pertanian (To achieve sustainability in food production, TNI signed MOU with the Ministry of Agriculture)". Diunduh dari http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2015/01/08/172821626/Wujudkan.Ketahanan.Pangan.TNI.Teken.MoU.dengan.Kementerian.Pertanian.

Kompas. 2015b. "Kemensos dan TNI Bekerja Sama Bangun Infrastruktur Desa (The Ministry of Social affairs and TNI cooperates to build villages' infrastructure)". Diunduh dari http://nasional.kompas.com/read/2015/09/10/10172641/Kemensos.dan.TNI.Bekerja.Sama.Bangun.Infrastruktur.Desa.

Kompas. 2017. "TNI Akan Bentuk Sentra Pelayanan Petani Padi Terpadu (TNI will establishes one-stop service center for rice farmers)". Diunduh dari http://nasional.kompas.com/read/2017/01/16/14535691/tni.akan.bentuk.sentra.pelayanan.petani.padi.terpadu.

Laksmana, E. 2013. "Rebalancing Indonesia's Naval Force: Trends, Natures, and Drivers". Dalam G. Till dan J. Chan (Eds.), *Naval Modernization in Southeast Asia: Nature, Causes and Consequence.* London: Routledge.

Lee, T. 2015. *Defect or Defend: Military Responses to Popular Protests in Authoritarian Asia*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Linz, J J, dan Stepan, A 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe.* Baltimore: The John Hopkins University Press.

Lorenz, P. 2015. *Principals, Partners, and Pawns: Indonesian Civil Society Organizations and Civilian Control of the Military.* Heidelberg University.

Mengko, D M 2015. "Problematika Tugas Perbantuan TNI (Problems of TNI's Assistance Role)". *Keamanan Nasional,* No. 1.

Mietzner, M. 2009. *Military Politics, Islam and the State in Indonesia: From Turbulent Transition to Democratic Consolidation*. Singapore: ISEAS.

Misol, L. 2006. *Too High a Price: The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities*. New York: Human Rights Watch.

Pion-Berlin, D. 2001. *Civil–Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina.

Pion-Berlin, D. 2016. *Military Missions in Democratic Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.

Rabasa, A dan Haseman, J. 2002. The Military and Democracy in Indonesia: Challenges, Politics, and Power. Santa Monica: RAND Corporation.

Raymond, G. V. 2017. "Naval Modernization in Southeast Asia: Under the Shadow of Army Dominance?". *Contemporary Southeast Asia,* 39(1).

Rinakit, S. 2005. *Indonesian Military after the New Order*. Singapore: ISEAS.

Sekretariat Kabinet RI. 2014. "Hadiri Apel, Presiden Jokowi Minta Prajurit TNI AD Bantu Tugas Pemerintahan (Attending Army meeting, President Joko Widodo demands the Army to assist government's task)". Diunduh dari http://setkab.go.id/hadiri-apel-presiden-jokowi-minta-prajurit-tni-ad-bantu-tugas-pemerintahan/.

Slater, D. 2010. "Altering Authoritarianism: Institutional Complexity and Autocratic Agency in Indonesia". Dalam J Mahoney dan K. Thelen (*eds.*), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. New York: Cambridge University Press.

Tempo. 2017. "Ini Alasan Ombudsman Persoalkan TNI Terlibat Urusan Petani (This is the reason why Ombudsman questions TNI involvement in farming business)". Diunduh dari https://nasional.tempo.co/read/884488/ini-alasan-ombudsman-persoalkan-tni-terlibat-urusan-petani.

Trinkunas, H. 2005. *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A comparative perspective.* Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.

Warburton, E. 2016. "Jokowi and the New Developmentalism". *Bulletin of Indonesian Economic Studies,* 52(3).

Kesenjangan dan Demokrasi di Indonesia: Pengalaman Masa Reformasi

Wahyu Prasetyawan

Pengantar

Hubungan antara struktur politik dan kinerja ekonomi menjadi salah satu teka-teki yang menjadi perhatian dalam studi-studi ekonomi politik. Para sarjana yang melakukan penelitian tertarik untuk mengetahui sejauh mana demokrasi mampu mendorong kinerja ekonomi, terutama sejauh mana proses-proses politik melalui mekanisme demokrasi dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi, dan yang tidak kalah pentingnya, mempersempit tingkat ketimpangan di dalam suatu masyarakat. Pertanyaan tersebut menjadi sangat relevan karena Indonesia memasuki masa transisi politik dan ekonomi pada saat yang bersamaan setelah pemerintahan Orde Baru tumbang pada tahun 1998.

Sejak masa jatuhnya pemerintahan Orde Baru yang dipimpin oleh Soeharto pada tahun 1998, Indonesia memasuki suatu perjalanan ekonomi dan politik yang jauh berbeda dari masa 30 tahun sebelumnya. Sejak saat itu, Indonesia memasuki sebuah era baru, setidaknya dalam bidang politik, yang ditandai dengan dua perubahan mendasar: demokratisasi dan desentralisasi.

Demokratisasi, yaitu proses demokrasi yang dimulai dengan relaksasi aturan partai politik, memberikan jalan munculnya partai-partai politik baru, yang kemudian menjadi pemain utama dalam gelanggang politik. Desentralisasi, secara politik, dapat dimaknai sebagai transfer kewenangan dalam bidang politik dan pengaturan jalannya pemerintahan kepada politisi lokal, dan yang paling pokok adalah pengelolaan fiskal walau masih terbatas pada sisi belanja. Gabungan antara demokratisasi dan desentralisasi diwujudkan dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung. Pilkada merupakan sebuah ajang kompetisi politik terbuka yang dirancang untuk mengisi jabatan eksekutif ataupun legislatif. Kompetisi ini dipercaya sebagai sebuah instrumen politik yang dapat memberikan jalan bagi perbaikan kesejahteraan masyarakat. Dasar filosofi demokratisasi dan desentralisasi sangat berbeda jauh dengan filosofi dan praktik pemerintahan Orde Baru. Pemerintah Orde Baru bersifat sentralistik dan demokrasi yang dilaksanakan bersifat *façade*.

Saat ini, setelah 20 tahun Reformasi, Indonesia sudah mengelar banyak Pilkada dan ratusan pemimpin di daerah terpilih untuk mengelola daerahnya sendiri. Salah satu kredo yang bergaung keras ketika kebijakan desentralisasi dilaksanakan adalah anggapan bahwa pemimpin daerah lebih mengerti daerahnya masing-masing dibandingkan dengan pemimpin yang berasal dari pemerintah pusat atau daerah lainnya. Tujuan dari desentralisasi itu ialah peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah. Kesejahteraan itu sendiri jelas merupakan konsep abstrak yang sulit diukur, tetapi dapat dilihat, salah satunya, dengan menggunakan indikator kesenjangan. Tentu saja ada ukuran-ukuran lain kesejahteraan, misalnya, tingkat pendapatan.

Kenapa kesenjangan dan demokrasi penting? Kesenjangan menjadi pokok bahasan penting di Indonesia, terutama pada era Reformasi, karena data memperlihatkan terjadinya kecenderungan yang semakin memburuk. Tentu saja kesenjangan ini sangat erat kaitannya dengan proses pemulihan ekonomi yang sudah terjadi sejak tahun 2000. Namun, pemulihan ekonomi tersebut tampaknya tidak dapat dinikmati oleh semua warga. Hanya sebagian warga yang dapat menikmati pemulihan ekonomi, mereka adalah warga yang didefinisikan sebagai kelas menengah. Sebagian besar warga, yang jumlahnya mencapai 80 persen, tidak dapat menikmati manfaat dari pemulihan ekonomi tersebut. Mereka yang berada dalam lapisan bawah memiliki keterbatasan akses terhadap kapital, kemampuan investasi, dan kemampuan mendapatkan keuntungan dari akumulasi kapital.

Sementara itu, demokrasi (liberal) dalam konteks Indonesia merupakan hal yang sebenarnya cukup baru, walaupun negeri ini pernah melaksanakan demokrasi pada pertengahan tahun 1950-an. Namun, pada periode berikutnya hingga tahun 1997 praktis demokrasi tidak pernah benar-benar dijalankan. Pasca keruntuhan Soeharto dan Orde Baru, yang disebut sebagai masa Reformasi, demokrasi baru dapat dilaksanakan. Pemilihan anggota legislatif sejak kejatuhan Orde Baru dilaksanakan pada tahun 1999. Pemilihan presiden, masih melalui MPR, juga dilaksanakan pada tahun yang sama. Namun, pada tahun 2004 Indonesia benar-benar memasuki masa demokrasi yang ditandai dengan pemilihan presiden secara langsung, sedangkan pemilihan kepala daerah secara langsung dimulai pada 2005.

Kesenjangan dan demokrasi menjadi penting untuk dipahami, apalagi untuk konteks ekonomi dan politik di Indonesia. Dalam konteks demokrasi dan desentralisasi, misalnya, isu

peningkatan pendapatan dan pengurangan angka kemiskinan menjadi dua agenda yang sangat penting dalam pembangunan ekonomi. Agenda peningkatan pendapatan dan pengentasan kemiskinan secara langsung atau tidak langsung memiliki kaitan erat dengan pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah sehari-hari. Demokrasi menjadi penting karena ia merupakan suatu mekanisme politik yang secara berkala memilih kepala daerah dan anggota legislatif di tingkat kabupaten/kota atau provinsi. Para politisi itulah yang duduk di lembaga legislatif dan eksekutif bersama-sama merumuskan suatu kebijakan, termasuk ekonomi. Mereka harus bersama-sama merumuskannya karena menggunakan dana masyarakat yang berasal dari pajak. Dari rumusan-rumusan yang disepakati itulah kemudian eksekutif melaksanakan kebijakan.

Dalam demokrasi, sebuah kontestasi politik memungkinkan para kandidat bersaing memperebutkan suara pemilih berdasarkan program politik yang ditawarkan. Namun, juga patut dicatat, kontestasi politik dalam pemilihan gubernur atau bupati/wali kota kerap ditandai dengan praktik-praktik kampanye dengan menggunakan identitas politik atau yang populer disebut sebagai SARA. Semula diduga kampanye SARA hanya terjadi pada masa awal Reformasi, tetapi kemudian ditemukan kampanye berdasarkan SARA dapat ditemukan pada pilkada periode 2016-2017.

Tulisan ini menjelaskan kesulitan untuk memastikan adanya korelasi antara kesenjangan dan demokrasi, setidaknya untuk kasus Indonesia di era Reformasi. Studi ini menemukan hubungan antara kesenjangan dan demokrasi yang tidak terlalu kuat. Walaupun demikian, studi ini menemukan adanya indikasi hubungan di antara keduanya, meski masih sangat lemah. Namun, temuan ini harus dibaca dengan saksama dan hati-hati

karena dua hal. *Pertama,* tanda negatif yang dihasilkan pada korelasi antara demokrasi dan kesenjangan dapat dikatakan berada di jalur yang benar. Akan tetapi, koefisien korelasi sangat kecil sehingga sangat sulit untuk mengatakan adanya korelasi antara kesenjangan dan demokrasi yang cukup kuat dan meyakinkan. *Kedua,* studi ini menemukan bahwa tiap-tiap daerah memiliki pola hubungan antara kesenjangan dan demokrasi yang berbeda-beda. Ada daerah yang memiliki hubungan antara kesenjangan dan demokrasi yang negatif. Namun, ada juga daerah yang sama sekali tidak memperlihatkan hubungan tersebut. *Ketiga,* studi menggunakan data indeks, sehingga data yang dihasilkan juga harus diberikan catatan, khusus untuk Indeks Demokrasi Indonesia yang merupakan indeks komposit, yang salah satu elemen pembentuknya adalah berita-berita mengenai kegiatan yang menentang atau mendukung demokrasi.

Kesenjangan dan Demokrasi: Perdebatan

Ada beberapa pendapat tentang demokratisasi di Indonesia di era Reformasi. Ada sebagian sarjana yang percaya bahwa proses konsolidasi demokrasi sudah terjadi sejak tahun 2004, yang ditandai dengan bergulirnya pemilihan kepala daerah, presiden dan anggota parlemen di berbagai tingkat secara berkala. Partai politik sudah menjadi pemain penting dalam proses demokrasi. Salah satu indikator lainnya adalah tidak adanya konflik yang berdasarkan etnik seperti pada masa awal Reformasi, yaitu tahun 1999-2000.

Namun, ada juga yang percaya bahwa proses demokratisasi di Indonesia memiliki masalah yang sangat serius, sehingga kelompok ini kerap menyebut sebagai defisit demokrasi atau juga demokrasi yang tidak liberal (*illiberal*). Para sarjana itu biasanya merujuk pada praktik politik uang yang dilakukan

oleh kandidat untuk membeli suara. Ada sarjana yang percaya bahwa yang sesungguhnya berkompetisi untuk memperebutkan kekuasaan, dan juga sumber daya, adalah para oligark. Karena keterbatasan tempat, tulisan ini tidak akan membahas lebih jauh mengenai proses demokratisasi tersebut. Tulisan ini hanya membahas kesenjangan dan demokrasi di Indonesia seperti yang dijelaskan di bawah ini.

Jika dikelompokkan, pembahasan mengenai kesenjangan dan demokrasi dalam literatur ekonomi politik dapat dibagi menjadi dua kelompok besar. *Pertama,* kelompok yang berpendapat bahwa keduanya memiliki hubungan negatif. *Kedua,* kelompok yang berpendapat bahwa tidak ada hubungannya sama sekali. Daron Acemoglu, Suresh Naidu, Pasqual Restrepo dan James Robinson berpendapat bahwa para sarjana tidak mencapai konsensus mengenai perdebatan itu.[1] Beberapa kajian menemukan adanya hubungan negatif antara kesenjangan dengan demokrasi. Kajian mendasar tentang hubungan antara kesenjangan dengan demokrasi yang dilakukan oleh Allan Meltzer dan Scott Richard menemukan bahwa demokrasi mendorong peningkatan pajak dan redistribusi.[2] Sementara Daron Acemoglu dan James Robinson mendukung pendapat yang menyatakan adanya hubungan antara kesenjangan dan demokrasi dengan melihat sejarah Eropa abad ke-19 dan Amerika Selatan pada abad ke-20.[3] Dani Rodrik menunjukkan

---

1 Daron Acemoglu, Suresh Naidu, Pasqual Restrepo dan James Robinson, "Democracy Does Cause Growth", *Journal of Political Economy,* Vol.127, Number 1, 2015.

2 Allan H Meltzer dan Scott F. Richard, "A Rational Theory of the Size of Government", *Journal of Political Economy,* 89(5), 1981.

3 Daron Acemoglu dan James Robinson, "Why Did the West Extend the Franchise?: Democracy, Inequality and Growth in Historical Perspective", *Quarterly Journal of Economics,* 115(4), 2000.

bukti bahwa demokrasi berkaitan dengan peningkatan upah, dan peningkatan pangsa buruh pada pendapatan nasional.[4] Peter Lindert memberikan bukti adanya hubungan antara demokratisasi dan belanja publik, khususnya untuk pendidikan di negara-negara yang tergabung dalam OECD.[5] Persson dan Tabellini menunjukkan bukti adanya hubungan tersebut pada tingkat negara.[6] Mark Gradstein dan Branko Milanovic memperlihatkan bahwa demokrasi berhasil mendorong redistribusi.[7] Peneliti lainnya seperti Hellman,[8] Glaeser, *et al.*,[9] atau Karla Hoff dan Joseph Stiglizt menghadirkan argumen secara teoretis tentang tata kelola pemerintahan yang baik memiliki hubungan dengan penurunan tingkat kesenjangan.[10] Sedangkan Mark Gradstein dan Branko Milanovic berpendapat bahwa demokrasi dan kesenjangan memiliki hubungan karena keputusan dalam bidang ekonomi memiliki implikasi secara politik.[11]

Sementara itu, ada sekelompok sarjana yang justru berpendapat bahwa demokrasi dan ketimpangan tidak ada

---

4 Dani Rodrik, "Democracies Pay Higher Wages", *Quarterly Journal of Economics,* 114, No.3, 1999.

5 Peter H. Lindert, "Modern Fiscal Redistribution: A Preliminary Essay", Agricultural History Center University of California, Davis, Working Paper series No. 55, 1989; Lihat juga Peter H. Lindert, "The Rise of Social Spending", *Explorations in Economic History,* 31, 1994.

6 Torsten Persson dan Guido Tabellini, "Is Inequality Harmful for Growth?", *The American Economic Review,* Vol. 84, No. 3, Juni 1994.

7 Mark Gradstein dan Branko Milanovic, "Does Liberte = Egalite? A Survey of the Empirical Links between Democracy and Inequality with Some Evidence on the Transition Economies", *Journal of Economic Surveys,* Vol. 18, No. 4, 2004.

8 Joel S. Hellman, "Winners Take All: the Politics of Partial Reform in Post-communist Transitions", *World Politics,* 2, 1998. 203–34.

9 Edward Glaeser, J. Scheinkman dan Andrei Shleifer, "The Injustice of Inequality", *Harvard Institute of Economic Research,* Discussion Paper No. 1967, 2002.

10 Karla Hoff dan Joseph Stiglitz, "After the Big Bang: Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-communist Societies. Mimeo, September 2002. Diunduh dari http://www.worldbank.org/research/inequality/SAIS.htm.

11 Mark Gradstein dan Branko Milanovic, "Does Liberte = Egalite?...*Op.cit*.

hubungannya. Kenneth Bollen dan Burke Grandjean tidak menemukan bukti yang signifikan untuk mempertahankan pendapat bahwa demokrasi mendukung masyarakat yang lebih rendah ketimpangannya.[12] Larry Sirowy dan Alex Inkeles berpendapat bahwa demokrasi tidak mampu mengurangi ketimpangan.[13] Sementara Klaus Deininger dan Squire tidak menemukan hubungan yang berarti antara demokrasi dan kesenjangan.[14] Sebaliknya, Roberto Perotti menemukan adanya hubungan demokrasi dengan kesenjangan. Dia menemukan hubungan distribusi pendapatan dengan ketidakstabilan sosial-politik dan dengan pendidikan.[15] Sedangkan Kenneth Scheve dan David Stasavage mengklaim bahwa hanya ada sedikit hubungan antara impak demokrasi dan ketimpangan di negara-negara OECD.[16]

Pandangan kedua lebih dekat kenyataannya dengan pengalaman Indonesia pada masa pemerintahan Orde Baru dan juga Reformasi. Pada saat itu, Gini Rasio bertengger pada 0,35, namun setelah Orde Baru tumbang, Gini Rasio malah naik tajam menjadi 0,41. Sudah menjadi pengetahuan umum,

---

12 Kenneth A Bollen dan Burke D Grandjean, "The Dimension(s) of Democracy: Further Issues in the Measurement and Effects of Political Democracy", *American Sociological Review,* 46(5), 1981.

13 Larry Sirowy dan Alex Inkeles, "The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: a Review", *Studies in Comparative International Development,* 25, 1990.

14 Klaus Deininger dan L Squire, "A New Data Set Measuring Income Inequality", *World Bank Economic Review,* 10, 1996.

15 Roberto Perotti, "Political Equilibrium, Income Distribution, and Growth", *Review of Economic Studies,* 60, 1993.

16 Lihat berturut-turut tiga tulisan Kenneth Scheve dan D Stasavage, "Institutions, Partisanship, and Inequality in the Long Run", *World Politics,* 61, 2009; "The Conscription of Wealth: Mass Warfare and the Demand for Progressive Taxation", International Organization 64, 2010; dan "Democracy, War, and Wealth: Lessons from Two Centuries of Inheritance Taxation", *American Political Science Review* 106(1), 2012.

bahwa pada masa pemerintahan Orde Baru demokrasi tidak benar-benar dijalankan, dan dapat disebut sebagai demokrasi *façade.* Memang secara berkala diadakan pemilihan umum untuk menentukan anggota-anggota DPR, tetapi presiden dipilih oleh MPR, dan menjadi mandataris MPR. Ketika Indonesia menjalankan demokrasi—yang ditandai dengan pemilihan anggota DPR, gubernur, bupati/wali kota, dan presiden secara langsung—Gini Rasio malah meningkat tajam. Fakta itu, walau harus dibaca secara hati-hati, dapat saja digunakan untuk mengatakan kesenjangan dengan demokrasi tidak ada hubungannya sama sekali. Angka kesenjangan naik justru ketika Indonesia menerapkan demokrasi. Jadi, memang sepertinya kesenjangan, menurut pandangan kelompok itu, tidak ada kaitannya dengan demokrasi, karena keduanya berada dalam wilayah yang sama sekali berbeda. Singkatnya, kesenjangan adalah masalah ekonomi, sedangkan demokrasi ialah mekanisme politik yang digunakan untuk memilih pejabat publik yang dilakukan secara berkala. Tampaknya, pandangan pemilih median (*median voters*) tidak berlaku di sini lantaran pemilih dapat saja memilih kandidat karena alasan kedekatan suku, agama, wilayah ataupun alasan lainnya yang tidak sepenuhnya mencerminkan preferensi kebijakan ekonomi yang serupa.

Maka, agak sulit bagi tulisan ini untuk menempatkan diri dalam kedua perdebatan tersebut secara ketat. Seperti yang akan dijelaskan, tulisan ini menemukan bukti yang tidak berada dalam kedua kubu yang didiskusikan di atas. Hasil perhitungan sederhana dengan menggunakan data yang cukup terbatas, memperlihatkan adanya korelasi negatif antara demokrasi dan kesenjangan, namun hubungan tersebut tidak cukup kuat. Walau di permukaan temuan tulisan ini lebih dekat dengan kelompok pertama, namun studi ini mungkin lebih baik diinterpretasikan sebagai lebih dekat dengan pihak

kubu kedua yang menyatakan tidak ada hubungan antara demokrasi dengan kesenjangan.

Data

Esai ini menggunakan dua data: Indeks Demokrasi Indonesia dan Rasio Gini. Kedua data tersebut dikeluarkan oleh BPS. Indeks Demokrasi Indonesia merupakan data yang dihasilkan oleh beberapa lembaga Pemerintah seperti BPS, Kementerian Dalam Negeri dan Bappenas. Indeks itu terdiri dari tiga komponen, yakni hak sipil, hak politik, dan lembaga-lembaga demokrasi. Skala yang digunakan 0 sampai 100. Nol (0) nilai terendah dan 100 tertinggi. Panduan penilain yang diberikan BPS dikelompokkan menjadi tiga: baik jika >80; sedang nilainya 60-80; dan buruk jika <60. Untuk interpretasi hasil, esai ini tidak secara ketat mengikuti panduan tersebut. Gini Rasio merupakan ukuran yang digunakan untuk melihat kesenjangan. Nilainya berkisar antara 0 hingga 1. Angka 0 memperlihatkan kemerataan sempurna, sementara angka 1 memperlihatkan ketidakmerataan sempurna, artinya kesenjangan yang tinggi.

Demokrasi dan Kesenjangan: Sebuah Perjalanan

Bentuk demokrasi di Indonesia telah mengalami beberapa perubahan sepanjang sejarah modern. Sejak Indonesia 1945, demokrasi sudah dijadikan pijakan dalam mengelola negara secara kolektif. Dalam rentang waktu yang cukup panjang itu, negara ini mencoba beberapa bentuk demokrasi: demokrasi parlementer (1948–1959), demokrasi terpimpin (1959–1965), demokrasi Pancasila (1965–1998), hingga demokrasi liberal (1998–sekarang).

Sejak memulai reformasi pada tahun 1998, Indonesia sesungguhnya sudah memulai tradisi kebiasaan demokrasi yang baik, setidaknya jika dilihat dari dua parameter. *Pertama,* semakin banyaknya partai politik yang dapat berkompetisi dalam pemilihan umum (Pemilu). *Kedua,* berlangsungnya pemilu dalam situasi yang mendekati jujur dan adil. Dua indikator tersebut membuat situasi demokrasi yang sangat berbeda dibandingkan dengan masa pemerintahan Orde Baru. Pada tahap enam tahun kemudian, Indonesia memasuki perjalanan sama sekali berbeda ketika pemilu untuk memilih jabatan paling tinggi, yaitu presiden, dilaksanakan secara langsung. Artinya, pemilih dapat memilih partai yang dianggap mewakili kepentingannya dan kandidat presiden yang memenuhi aspirasinya. Pada masa Orde Baru, pemilih hanya dapat memilih tiga partai politik, yaitu PPP, PDI, dan Golkar. Presiden dipilih oleh MPR.

Pada dasarnya, demokrasi memiliki dua tujuan. *Pertama,* sebagai alat untuk menentukan siapa saja yang dapat menjabat di posisi legislatif dan eksekutif. Tujuan ini terhubung erat dengan definisi demokrasi sebagai pemerintahan yang dipilih oleh rakyat. Jadi, rakyat yang memilih para pemimpinnya melalui sebuah kompetisi politik yang transparan, adil, dan jujur. Yang tidak kalah pentingnya adalah tujuan *kedua,* yaitu untuk mencapai tingkat kesejahteraan. Demokrasi dijalankan dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat atau pemilih. Tujuan kesejahteraan menjadi pokok dalam demokrasi karena sejarah memperlihatkan kepentingan rakyat kerap diabaikan oleh para pemimpin politik, atau lebih buruk tidak pernah menjadi perhatian serius. Kepentingan publik menjadi sumber legitimasi politik. Selain itu, ada banyak sistem politik di dunia ini, dan tidak sedikit yang dapat meningkatkan kesejahteraan. Contohnya dapat dilihat di negara-negara Teluk

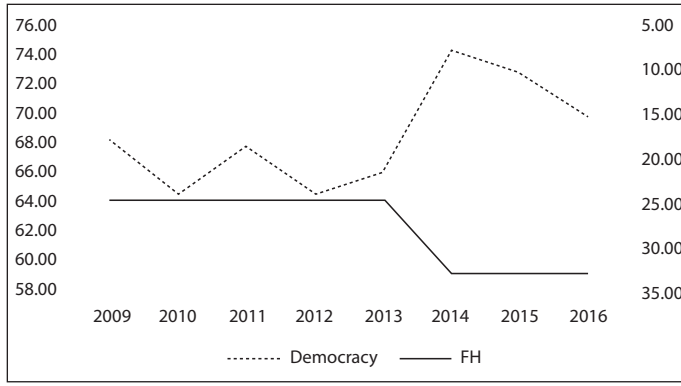
yang menjalani sistem monarki, dan rakyatnya memiliki tingkat pendapatan lebih tinggi dibandingkan dengan Indonesia. Atau dapat juga menengok negara tetangga Brunei Darusalam, yang juga menganut sistem monarki. Negara kecil penghasil minyak itu tingkat pendapatannya juga lebih baik daripada Indonesia.

Sejarah modern Indonesia memperlihatkan bahwa sebuah demokrasi *façade* dapat meningkatkan kesejahteraan, seperti yang tergambar dalam kemampuan pemerintah Orde Baru mengurangi angka kemiskinan secara drastis dalam jangka waktu tiga dasawarsa dari sekitar 40 persen menjadi hanya 10 persen.

Sebelum lebih jauh membahas kesenjangan dan demokrasi, ada baiknya kita menelaah data yang digunakan untuk menilai demokrasi dengan cara membandingkannya dengan sumber data yang lain. Untuk perbandingan mengenai demokrasi, tulisan ini menggunakan data dari Freedom House (FH). Cara pengukuran FH berbeda dengan Indeks Demokrasi Indonesia (IDI). FH mengukur kebebasan dengan tiga dimensi: kebebasan (*freedom*), kebebasan sipil (*civil liberty*), dan hak politik (*political right*).

Pada Grafik 1 dapat dilihat data yang berasal dari IDI lebih fluktuatif, dan memiliki rentangan yang cukup jauh. Data IDI memperlihatkan adanya kenaikan pada demokrasi dari tahun 2009 hingga tahun 2014, namun pada 2014 ditandai adanya kecenderungan menurun. Secara umum, data IDI tersebut memperlihatkan kondisi demokrasi yang belum terlalu baik. Sementara data yang berasal dari FH memperlihatkan kecenderungan demokrasi yang semakin memburuk. Dalam kosa kata pada FH disebutkan demokrasi Indonesia bergerak dari bebas (*free*) menjadi sebagian bebas (*partly free*). Itu

Grafik 1
Pengukuran Demokrasi: IDI dan Freedom House



Kiri: Indeks Demokrasi Indonesia. 0 rendah, dan 100 tinggi.
Kanan: Freedom House, dinormalisasi oleh penulis. 10 baik, 70 buruk.

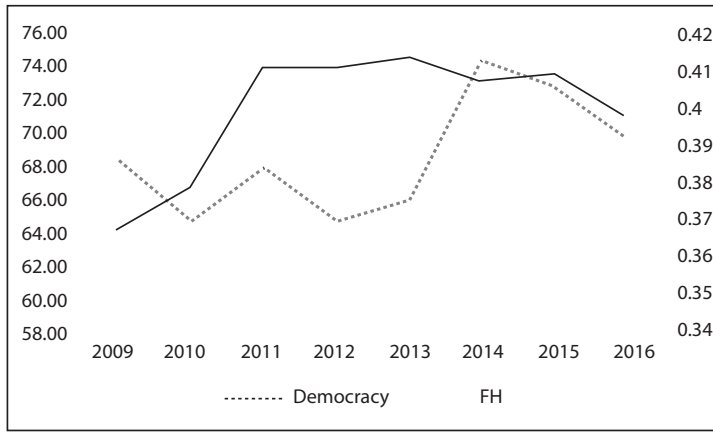
dapat dilihat dari skor yang semakin besar. Dari dua data yang berbeda tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa dua data tersebut mampu menunjukkan satu gejala yang sama, yaitu semakin memburuknya demokrasi di Indonesia. Pada IDI, kecenderungan semakin buruknya demokrasi ditunjukkan dengan gerakan yang semakin menurun. Sementara pada FH kecenderungan semakin buruknya demokrasi di Indonesia ditunjukkan dengan skor yang semakin besar dan garis yang bergerak turun.

Dua data tersebut mampu memperlihatkan suatu konsistensi dan sampai pada kesimpulan yang sama, bahwa demokrasi Indonesia belum terlalu baik dan cenderung memburuk. Berdasarkan evaluasi ini, maka cukup beralasan untuk menggunakan data IDI sebagai patokan dalam menilai demokrasi di Indonesia sepanjang masa Reformasi. Walaupun demikian, harus dipahami bahwa data IDI baru tersedia sejak tahun 2009, jadi tulisan ini membahas rentang tahun 2009 hingga tahun 2016.

Sementara pada sisi lain, kesenjangan diukur dengan menggunakan data Gini Rasio yang dikeluarkan oleh BPS. Sesungguhnya dengan menggunakan ukuran apa pun, kesenjangan di Indonesia semakin memburuk. Bank Dunia (2016) melaporkan bahwa pada tahun 2002 sebanyak 10 persen orang terkaya di Indonesia mengonsumsi sebanyak 42 persen konsumsi orang miskin jika digabungkan; dan pada 2014 orang terkaya tersebut mengunsumsi sebanyak 54 persen untuk konsumsi orang miskin. Sejak krisis ekonomi tahun 1997-1998, banyak penduduk yang jatuh miskin sehingga Gini Rasio juga turun. Namun, sejak pemulihan ekonomi dapat berjalan dengan baik dan ekonomi Indonesia menemukan keseimbangan baru, Gini Rasio mulai memperlihatkan kecenderungan yang mencemaskan. Sejak 2000 hingga tahun 2014, Gini Rasio meningkat dari 30 menjadi 41. Itu peningkatan amat dramatis dan hanya berjalan dalam jangka waktu yang sangat singkat.

Setelah Indonesia dapat melewati krisis keuangan tahun 1997-1998, situasi ekonomi mulai membaik. Hal demikian dapat dilihat dari peningkatan per kapita yang bergerak sebesar 5,4 persen dari tahun 2000 hingga 2014 (Bank Dunia, 2016). Data BPS berbagai tahun juga memperlihatkan kecenderungan yang menggembirakan karena angka kemiskinan juga semakin mengecil dalam periode tersebut. Ketika krisis terjadi pada tahun 1997-1998, angka kemiskinan meningkat hampir dua kali dari masa sebelumnya krisis menjadi 24 persen, namun pada tahun 2016 angka kemiskinan mencapai 10,58 persen. Akan tetapi, masih ada persoalan yang malah menjadi semakin memburuk, yaitu meningkatnya kesenjangan. Pertumbuhan ekonomi yang terjadi selama periode tahun 2000 hingga 2016 ternyata mampu memunculkan suatu kelas menengah baru. Kelas menengah ini tumbuh sebesar 10 persen per

Grafik 2
Demokrasi dan Kesenjangan



Kanan: Gini rasio *Kiri:* Indeks Demokrasi

Sumber: BPS

tahun sejak tahun 2000 (Bank Dunia, 2016). Munculnya kelas menengah secara cepat dan kemiskinan yang masih cukup tinggi, memperlihatkan ada sekelompok penduduk yang mendapatkan manfaat pertumbuhan, dan sekelompok lainnya yang tidak mendapat manfaat sehingga tertinggal.

Pada Grafik 2 terlihat, dalam jangka waktu enam tahun, penilaian atas demokrasi mengalami fluktuasi dengan kecenderungan belum memuaskan. Kondisi demokrasi di Indonesia mengalami masa-masa yang lumayan baik, yang dapat dilihat nilainya lebih besar dari median pada periode tahun 2009 hingga 2016, yaitu 67,89. Dari periode yang dipelajari, ada masa-masa demokrasi mengalami penurunan, namun ada juga peningkatan. Periode tahun 2009 hingga 2013 dapat dikatakan sebagai periode yang tidak terlalu baik untuk demokrasi. Namun, pada periode tahun 2014 hingga

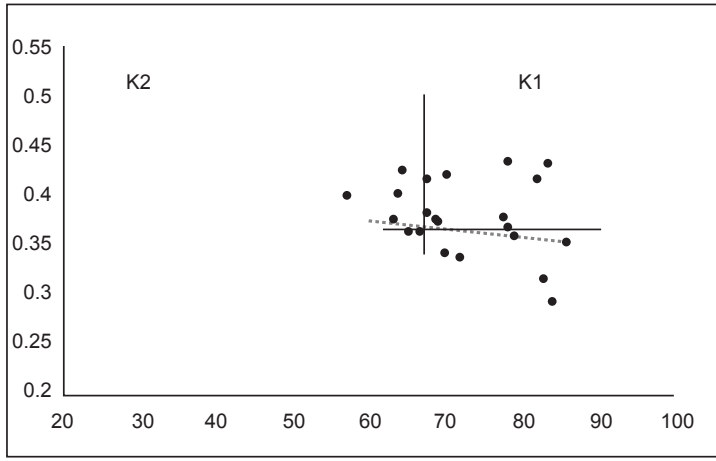
2016, demokrasi mulai menunjukkan kecenderungan menurun. Selama periode 2009-2016, demokrasi tidak pernah mencapai nilai 80.

Dari ketiga komponen yang dijadikan patokan penilaian demokrasi, masalah kronis yang masih dihadapi hingga kini adalah lembaga-lembaga demokrasi, dan ini berpusat pada partai politik. Ada dua masalah kronis dalam partai politik. *Pertama,* buruknya kaderisasi dari tingkat pusat hingga daerah. Hal itu terkait dengan rekrutmen yang belum baik. Khusus untuk tahun 2016, penurunan sangat terkait dengan proses kompetisi politik yang terjadi di Jakarta. Pada periode tahun 2009 hingga 2013, penurunan terkait dengan kebebasan sipil yang semakin terkekang di beberapa daerah, dan biasanya masalah hak-hak kelompok minoritas untuk melakukan kegiatan kelompok. Bentuk-bentuk kegiatan yang kerap ditemui ialah diskriminasi pada kelompok-kelompok berdasarkan etnik dan gender.

Sementara itu, Gini Rasio terus mengalami peningkatan sejak masa Reformasi. Walaupun ada sedikit kecenderungan turun sejak tahun 2013, rasionya masih tinggi dan memperlihatkan kesenjangan yang cukup mengkhawatirkan.

Deskripsi umum Grafik 3 memperlihatkan hubungan negatif antara demokrasi dan kesenjangan. Data untuk grafik itu berasal dari tahun 2015 saja. Data tersebut digunakan dengan tujuan untuk memperlihatkan suatu keadaan ketika Reformasi sudah berjalan lebih dari 15 tahun. Hasilnya memperlihatkan demokrasi di daerah-daerah yang ada di Indonesia ternyata memiliki perbedaan yang cukup mencolok. Dari sisi lain, juga dapat disaksikan bahwa kesenjangan masih menjadi masalah pokok.

Grafik 3
Demokrasi dan Kesenjangan Tingkat Provinsi Tahun 2015



Sumber: BPS.

Korelasi antara demokrasi dan kesenjangan dari data dalam Grafik 3 sebesar -0,1956. Studi ini menemukan adanya korelasi negatif antara demokrasi dan kesenjangan. Secara umum, korelasi negatif antara dua variabel dimengerti jika satu variabel naik, maka lainnya turun, dan sebaliknya. Dalam kasus antara demokrasi dan kesenjangan, dapat dimengerti jika demokrasi angkanya naik, maka kesenjangan akan turun. Dalam tulisan ini, koefisien -0,1956 sangat kecil. Dengan hasil seperti itu, perlu hati-hati untuk melakukan interpretasi. Ada dua kesimpulan yang dapat ditarik. *Pertama,* tanda korelasi ini sudah benar dan seperti yang diharapkan, yaitu bertanda negatif. *Kedua,* koefisien yang bernilai -0,1956 sangat kecil untuk dikatakan sebagai adanya korelasi yang kuat. Namun, dapat dikatakan bahwa korelasi antara demokrasi dengan kesenjangan dapat ditemukan, meski koefisiennya sangat kecil, sehingga dapat dikatakan korelasinya sangat lemah.

Sebelum memberikan interpretasi lebih jauh, ada baiknya diberikan dua catatan pada hasil korelasi di atas. *Pertama,* data yang digunakan dalam studi ini adalah indeks demokrasi dan Gini Rasio, yang sebenarnya dapat dikatakan sebagai indeks. Indeks demokrasi merupakan suatu komposit yang terdiri dari tiga elemen yang sudah dijelaskan di atas. Sebuah data yang dikonstruksi dari berbagai sumber, berbeda ketika digunakan untuk suatu estimasi, seperti korelasi, cenderung memberikan nilai yang lebih kecil jika dibandingkan dengan angka-angka yang sumbernya merupakan sebuah kegiatan, seperti pertumbuhan ekonomi. *Kedua,* yang ingin dilihat dalam studi ini adalah kemungkinan adanya hubungan antara demokrasi dengan kesenjangan. Dengan mempertimbangkan keterbatasan data yang digunakan sebagai sumber pembentukan indeks demokrasi, maka korelasi dapat diindikasikan ada, walaupun angkanya kecil.

Dari Grafik 3 dapat dilihat hubungan antara demokrasi dengan kesenjangan dapat dikelompokkan menjadi empat kelompok besar. Cara membagi kelompok tersebut adalah dengan menghitung median Gini Rasio dan indeks demokrasi. Median untuk Gini Rasio sebesar 0,366, sementara untuk indeks demokrasi sebesar 67,115. Wilayah yang berada di atas angka-angka median dikatakan tinggi, dan yang angkanya di bawah disebut sebagai rendah. Kemudian ditarik garis vertikal dan horizontal untuk membentuk empat bagian, yaitu K1, K2, K3, dan K4. K1 adalah wilayah yang memiliki tingkat kesenjangan tinggi dengan nilai demokrasi yang juga tinggi. K2 adalah wilayah yang memiliki demokrasi buruk dengan tingkat kesenjangan tinggi. K3 adalah wilayah yang demokrasinya tidak terlalu baik dengan angka kesenjangan yang rendah. Sedangkan K4 adalah wilayah yang demokrasinya

baik dengan tingkat kesenjangan yang rendah. Secara ideal, jika demokrasi benar-benar berjalan sesuai dugaan pendekatan pemilih median (median voter), maka sebagian besar provinsi seharusnya berada dalam wilayah K4. Pendekatan ini percaya bahwa proses demokrasi mampu mendekatkan pemilih dengan pemimpin legislatif dan eksekutif yang dekat dengan keinginan pemilih. Namun, seperti yang ditunjukkan pada Grafik 3, sebagian besar wilayah tersebar di empat wilayah yang telah disebutkan di atas.

Pada wilayah K1 terdapat DKI Jakarta, Jawa Barat, Yogyakarta, Bali, Gorontalo, Sulawesi Tengah dan Jawa Timur. Daerah tersebut merupakan wilayah yang demokrasinya baik tetapi tingkat kesenjangannya tinggi. Data memperlihatkan bahwa hampir sebagian besar wilayah di Pulau Jawa memiliki tingkat demokrasi yang cukup baik, namun praktik demokrasi tersebut sama sekali tidak memberikan sumbangan bagi penurunan tingkat kesenjangan. Sama sekali tidak dapat dibuktikan di wilayah tersebut demokrasi dan kesenjangan memiliki hubungan yang negatif.

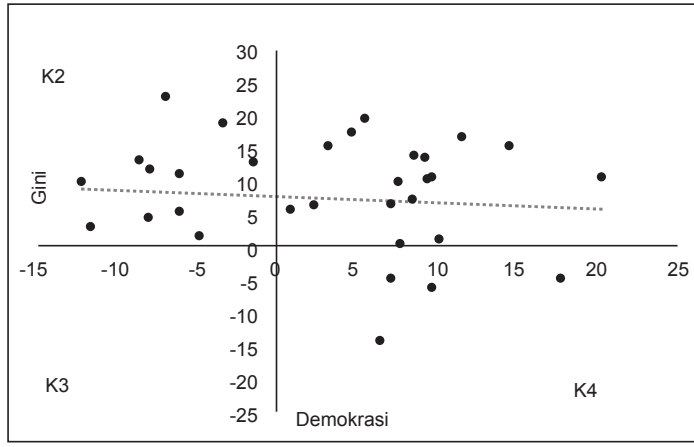
Sebaliknya, wilayah K4 terdapat Provinsi Kalimantan Selatan, Kalimantan Utara, Kalimantan Timur, Sumatera Selatan, Nusa Tenggara Timur, Sumatera Barat dan Kalimantan Tengah. Dari daftar tersebut tidak ditemukan daerah dari Pulau Jawa. Dari daerah itu dapat dibuktikan bahwa demokrasi memiliki hubungan negatif dengan kesenjangan. Provinsi lainnya tersebar di wilayah K2 dan K3. Daerah tersebut menggambarkan demokrasi yang buruk dan kesenjangan yang tinggi, dan demokrasi yang buruk dengan kesenjangan yang rendah. Pada wilayah tersebut cukup sulit ditemukan bukti yang menjelaskan hubungan antara demokrasi dengan kesenjangan.

Dinamika Kesenjangan dan Demokrasi

Bagian ini menjelaskan dinamika antara kesenjangan dan demokrasi. Dinamika yang dimaksudkan di sini disajikan dengan mengevaluasi selisih bersih antara kesenjangan suatu provinsi pada tahun 2009 dengan 2016. Cara itu digunakan untuk menilai seberapa besar perubahan yang terjadi dalam periode tersebut. Dengan cara yang sama, yaitu melihat selisih bersih, dinamika kesenjangan dievaluasi untuk tahun 2009 dan 2016. Cara itu digunakan untuk melihat apakah dinamika demokrasi dapat sejalan dengan kesenjangan. Apakah benar wilayah-wilayah yang demokrasinya masuk dalam kategori baik, kesenjangan akan menurun? Apakah kesenjangan yang cukup tinggi dapat ditemukan pada wilayah-wilayah yang demokrasinya baik?

Grafik 4

Dinamika Kesenjangan dan Demokrasi Tahun 2009 dan Tahun 2016



Dihitung oleh penulis.

Sumber: BPS.

Grafik 4 dihasilkan dengan menghitung selisih bersih perubahan dalam periode 2009-2016 yang dinyatakan dalam persentase pada periode tersebut. Perubahan yang dihitung adalah selisih bersih dari tahun 2009 ke tahun 2016. Semakin besar perubahannya, semakin baik. Semakin kecil angka perubahan dapat dibaca sebagai kecenderungan yang semakin buruk. Cara tersebut digunakan untuk mengevaluasi dinamika demokrasi. Sementara perubahan Gini Rasio dihitung selisih bersih antara tahun 2009 hingga tahun 2016. Hasil perhitungan tersebut dipahami sebagai berikut: perubahan negatif memperlihatkan kesenjangan yang makin mengecil dan dapat dikatakan adanya perubahan kepada pemerataan, dan sebaliknya, jika angka perubahan semakin besar maka kesenjangannya semakin tinggi.

Korelasi dinamika demokrasi dan kesenjangan untuk seluruh provinsi Indonesia pada masa tahun 2009 hingga 2016 koefisiennya sebesar -0,0832. Pola yang ditemukan konsisten dengan korelasi antara demokrasi dan kesenjangan menggunakan data tahun 2015, yaitu ditemukan suatu korelasi negatif. Berarti temuan antara variabel dinamika demokrasi, yang dihitung dengan melihat perubahan dua titik waktu, dan perubahan kesenjangan, dengan cara melihat selisih antara dua titik waktu yang berbeda, cukup konsisten dengan koefisien korelasi antara kesenjangan dan demokrasi tahun 2015. Temuan ini sesuai dan mesti dibaca secara hati-hati. *Pertama,* tanda koefisien itu negatif, berarti sudah berada dalam suatu perkiraan teoretis yang benar. Namun, *kedua,* besaran koefisiennya sangatlah kecil, yaitu minus kurang dari 0,01. Jadi, arah korelasi kesenjangan dengan demokrasi sudah benar, namun besaran koefisiennya tidak cukup besar untuk mengatakan adanya suatu korelasi yang kuat.

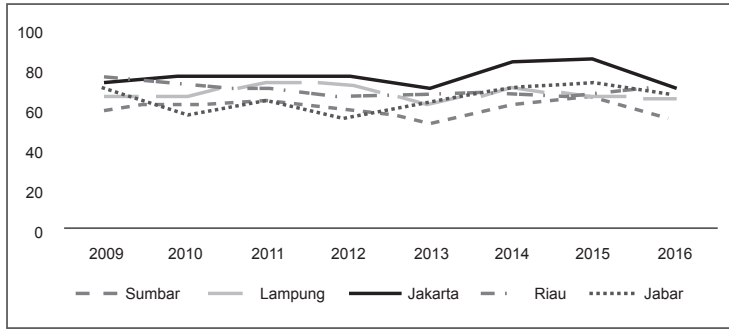
Dari Grafik 4 dapat diindikasikan adanya dinamika demokrasi yang cukup besar selama periode tahun 2009 hingga tahun 2016. Dari Grafik 4 tersebut dapat ditunjukkan sekali lagi adanya garis linear yang memperlihatkan korelasi negatif kesenjangan dengan demokrasi, namun kemiringan garis tersebut sangat landai. Dari grafik tersebut, jika memang benar ada korelasi negatif yang kuat, maka sebagian besar diharapkan berada di bagian K4, yaitu area yang kesenjangannya menurun dan demokrasinya baik. Namun, Grafik 4 memperlihatkan lebih banyak daerah yang berada di area K1, yaitu yang demokrasinya baik, tetapi kesenjangannya tinggi. Ada sebagian lagi daerah yang berada di area K2, yang demokrasinya buruk dan kesenjangannya tinggi. Maluku Utara, Kalimantan Selatan, Nusa Tenggara Timur, dan Kepulauan Bangka berada di area K4, yaitu kesenjangannya semakin menurun dan demokrasinya cukup baik. Itu artinya, pada provinsi tersebut terdapat dinamika demokrasi dan kesenjangan yang menuju arah semakin membaik. Temuan itu tentunya hanya sebagian kecil dari gambaran besar yang ingin dilihat dalam tulisan ini.

Daerah-daerah yang mengalami dinamika demokrasi yang memiliki kecenderungan kurang begitu baik terdapat di Jawa Tengah, Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Kepulauan Riau, Papua Barat, Kalimantan Tengah, Jambi, Jawa Barat, Riau, DKI Jakarta, Lampung dan Sumatera Barat. Namun, dari semua provinsi yang disebutkan, hanya Kalimantan Timur yang perubahan Gini Rasionya memperlihatkan kecenderungan ke arah yang lebih baik, sementara provinsi lainnya memperlihatkan kecenderungan yang berlawanan dengan Kalimantan Timur dari sisi Gini Rasio.

Bagaimana cara menginterpretasikan dinamika kesenjangan dan demokrasi? Pesan kuat adanya korelasi antara kesenjangan dengan demokrasi pada kelompok ini dapat ditemukan pada wilayah Jawa Tengah, Kalimantan Barat, Kepulauan Riau, Papua Barat, Kalimantan Tengah, Jambi, Jawa Barat, Riau, DKI Jakarta, Lampung dan Sumatera Barat. Pada wilayah-wilayah tersebut, semakin buruk demokrasi—yang dapat dikatakan mencakup tidak hanya aktor utama, institusi dan kebijakan—terlihat adanya kecenderungan kesenjangan yang semakin memburuk pula. Temuan ini sesusungguhnya sejalan dengan prediksi atau temuan para sarjana yang meyakini adanya korelasi negatif antara kesenjangan dengan demokrasi. Hanya saja temuan dalam studi ini kecenderungannya sangat buruk, yaitu buruknya demokrasi menyebabkan semakin dalamnya kesenjangan.

Di sisi lain, wilayah-wilayah yang memiliki dinamika demokrasi yang relatif baik mencakup Yogyakarta, Kepulauan Bangka Belitung, Bengkulu, Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Tenggara, Maluku, Aceh, Bali, Sulawesi Selatan, Sumatera Utara, Kalimantan Selatan, Sulawesi Tengah dan Maluku Utara. Pengertian demokrasi "relatif baik" di sini harus diperjelas terlebih dahulu agar tidak menimbulkan salah interpretasi. "Relatif baik" dalam konteks tulisan ini dipahami sebagai sebuah dinamika yang memiliki kecenderungan bergerak ke arah yang lebih positif, yaitu mencerminkan kinerja hak sipil, hak politik dan lembaga-lembaga demokrasi pada wilayah-wilayah yang disebutkan tadi. Jika menelisik data lebih saksama, maka dapat ditemukan kecenderungan dinamika demokrasi yang bergerak ke arah baik tidak hanya terletak di Pulau Jawa, melainkan juga di luar Pulau Jawa. Pulau Jawa diwakili oleh Yogyakarta dan Jawa Timur.

Grafik 5
Demokrasi di Lima Provinsi



Untuk mengevaluasi lebih rinci antara dinamika demokrasi dan kesenjangan, bagian ini melakukan penilaian terhadap lima wilayah yang dinamika demokrasinya berada dalam area K2, seperti yang ditunjukkan dalam Grafik 4. Dari grafik 5 di atas terlihat seluruh lima provinsi mengalami penurunan indeks demokrasi pada periode tahun 2009 hingga 2016. Walau skornya masih berada pada angka 70, Jakarta mengalami penurunan yang cukup besar. Penurunan demokrasi paling besar dialami oleh Sumatera Barat, kemudian diikuti oleh Lampung. Sumatera Barat menempati posisi demokrasi paling buruk karena adanya aturan-aturan bersifat diskriminatif terhadap pemeluk agama tertentu. Tentu saja itu membatasi gerak kebebasan sipil dan hak-hak politik bagi semua warga negara. Pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota, tidak dapat menerapkan kebijakan-kebijakan publik yang hanya mengakomodasi pemeluk suatu agama. Sementara DKI Jakarta, demokrasinya menurun karena proses pemilihan gubernur pada 2016-2017 berlangsung dengan cara yang jauh dari sebuah pemilihan yang elegan. Pemilihan gubernur di

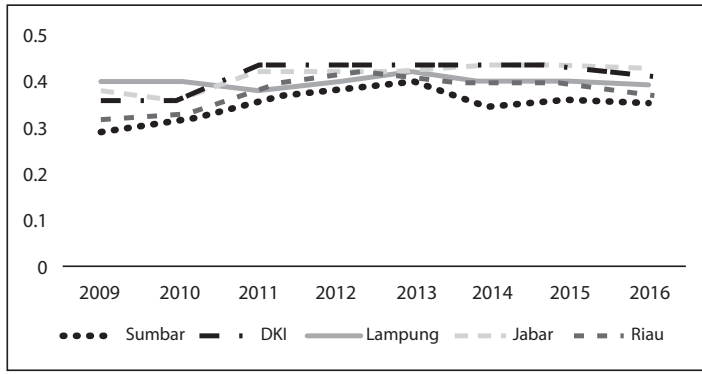
Jakarta diwarnai dengan banyaknya demonstrasi anti-Cina karena salah seorang kandidatnya, Basuki T Purnama, berlatar belakang etnis Cina dan beragama Protestan. Penggunaan politik identitas di Jakarta sebetulnya bukan merupakan hal baru, karena pada pemilihan gubernur tahun 2007 sudah digunakan.[17] Yang membedakannya adalah besaran penggunaan politik identitas pada pemilihan gubernur tahun 2007 dan tahun 2017. Pada pemilihan gubernur tahun 2017, besaran penggunaan politik identitas jauh lebih besar dan melibatkan tokoh-tokoh agama.

Pada periode tahun 2009 hingga 2016, wilayah yang paling besar mengalami peningkatan kesenjangan adalah Sumatera Barat sebesar 18 persen, diikuti Riau sebesar 15 persen, DKI Jakarta sebesar 10 persen, Jawa Barat sebesar 10 persen dan Lampung sebesar 0,7 persen. Artinya, Sumatera Barat mengalami peningkatan kesenjangan sebesar 18 persen dalam jangka waktu tujuh tahun.

Pada Grafik 6, dari lima provinsi yang skor dinamika indeks demokrasinya terbawah, DKI Jakarta memiliki kesenjangan paling tinggi. Jadi, dari periode yang diteliti, DKI Jakarta sudah berada dalam posisi kesenjangan yang tinggi. Kesenjangan yang tinggi di DKI Jakarta lebih dipicu pertumbuhan kelompok lapis atas yang cepat dibandingkan dengan kelompok berpenghasilan rendah. Data BPS menunjukkan sebanyak 20 persen warga berpendapatan tinggi tumbuh dari 49,79 persen pada tahun 2014 menjadi 56,20 persen pada tahun 2015. Sementara pada periode yang sama, 40 persen warga berpendapatan menengah mengalami penurunan dari 14,66 persen pada tahun 2014 menjadi sebesar 14,11 persen

17 Wahyu Prasetyawan dan Okamoto Masaaki, "Local Elite Capture: Preliminary Assessment in Java", *mimeo,* 2017.

Grafik 6
Gini Rasio di Lima Provinsi

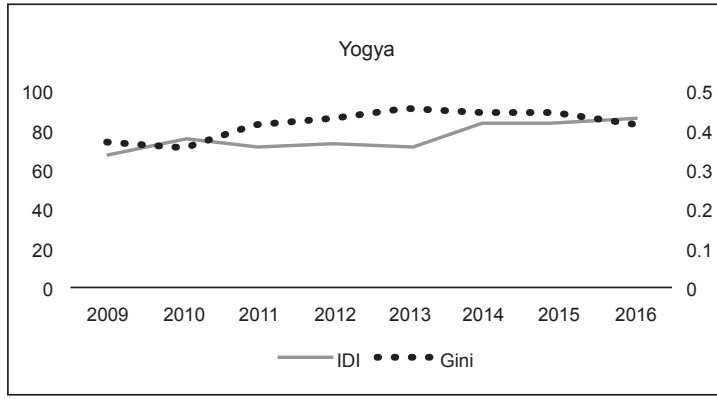


pada 2015. Juga, 40 persen warga dengan pendapatan paling bawah mengalami penurunan dari 35,55 persen pada tahun 2014 menjadi 29,70 persen pada 2015.

Kesenjangan di Jawa Barat memiliki karakter yang cukup berbeda, karena provinsi ini memiliki cakupan wilayah sangat luas, mulai yang berbatasan dengan DKI Jakarta hingga daerah-daerah di pantai bagian selatan. Provinsi Jawa Barat terdiri dari dari 17 kabupaten dan 9 kota. Perbedaan PDRB per kapita tertinggi ada di Bekasi sebesar Rp21.921.461, dan terendah ada di Tasikmalaya sebesar Rp3.640.969 pada tahun 2013.

Pada permukaan, dapat dilihat di Sumatera Barat dan DKI Jakarta, misalnya, buruknya demokrasi dan tingkat ketimpangan yang tinggi terlihat memiliki hubungan. Pola yang sama dapat juga dilihat pada Lampung. Namun, gambaran sederhana tersebut tidak dapat dipertahankan karena Yogyakarta menjadi kasus yang menarik karena memiliki skor demokrasi tinggi dan ketimpangan tinggi namun cenderung menurun. Dengan

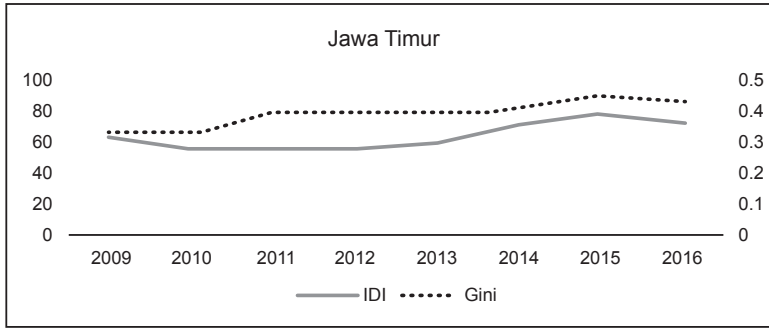
Grafik 7
Korelasi Demokrasi dan Kesenjangan di Yogyakarta



mengevaluasi kasus di Yogyakarta, dapat dikatakan bahwa ada korelasi negatif antara demokrasi dan kesenjangan, seperti tergambar pada Grafik 7. Artinya, demokrasi yang semakin baik mampu mengurangi tingkat kesenjangan. Sementara Jawa Timur memiliki pola sangat berlawanan dengan Yogyakarta, yaitu memiliki dinamika demokrasi dengan kecenderungan yang baik, namun kesenjangan cenderung naik. Di provinsi itu pergerakan antara demokrasi dengan Gini Rasio dapat dikatakan sejalan, yaitu ketika demokrasi semakin membaik, tingkat kesenjangan juga meningkat. Di Jawa Timur, tidak dapat dipastikan adanya hubungan demokrasi dengan ketimpangan (Grafik 8). Dengan data tersebut agak sulit untuk membangun hubungan yang pasti antara demokrasi dan kesenjangan. Ketimpangan dapat terjadi di tempat-tempat yang memiliki dinamika demokrasi tinggi dan rendah.

Dengan mempertimbangkan evaluasi pada daerah-daerah yang memiliki dinamika demokrasi paling bawah, dapat dilihat bahwa demokrasi dan kesenjangan dapat dikatakan memiliki

Grafik 8
Korelasi Demokrasi dan Kesenjangan di Jawa Timur



hubungan, namun hubungan tersebut tidak cukup besar. Dari kasus beberapa daerah tersebut, agak sulit mengatakan secara mantap jika demokrasi dan kesenjangan memiliki hubungan bersifat negatif. Yang mungkin dapat dikatakan ialah bahwa tidak ada hubungan yang kuat dan mantap antara demokrasi dan kesenjangan di Indonesia.

Kesimpulan

Pertama, dalam periode studi ini, demokrasi di Indonesia cenderung mengalami penurunan, dan hanya dapat dikategorikan sebagai demokrasi yang sedang saja tidak terlalu baik dan tidak terlalu buruk. Kecenderungan penurunan disebabkan oleh berbagai macam faktor, salah satunya adalah keterbatasan untuk menyatakan pendapat secara terbuka, terutama ketika ada kontestasi politik di sepanjang tahun 2016 dan 2017. Sementara itu, tingkat ketimpangan cenderung menurun sejak 2015, setelah beberapa tahun mengalami peningkatan cukup tajam.

Kedua, secara khusus, tiap-tiap wilayah memiliki dinamika yang berbeda-beda, sehingga cukup sulit untuk menemukan polanya. Ada wilayah-wilayah yang sejalan dengan teori yang mengatakan adanya korelasi negatif antara demokrasi dengan kesenjangan. Sementara ada wilayah-wilayah yang menunjukkan demokrasi dan kesenjangan tidak memiliki korelasi, sehingga keduanya berjalan sendiri-sendiri.

Ketiga, dari evaluasi dengan cara korelasi, dapat ditemukan adanya tanda negatif, namun koefisiennya sangat kecil untuk mengatakan adanya hubungan negatif antara demokrasi dan kesenjangan. Temuan ini mesti dibaca secara hati-hati, karena tanda negatif dalam korelasi tersebut mencerminkan pandangan para sarjana yang mempercayai adanya hubungan antara demokrasi dan kesenjangan. Namun, koefisien yang sangat kecil mencerminkan bahwa korelasi tersebut tidak cukup berarti. Dengan mempertimbangkan hasil tersebut, studi ini menyimpulkan bahwa dalam kasus Indonesia khususnya periode tahun 2009 hingga 2016, hubungan demokrasi dengan kesenjangan tidak begitu kuat. Dengan kata lain, tulisan ini mengatakan ada hubungan tersebut, namun pada sisi lain, juga tidak mudah untuk mengatakan adanya korelasi yang kuat. Data pada tingkat provinsi juga memperlihatkan kecenderungan yang saling berlawanan. Ada daerah-daerah yang memiliki demokrasi yang relatif baik dan tingkat ketimpangan yang menurun. Sebaliknya, ada daerah-daerah yang memiliki demokrasi baik, tetapi kesenjangan semakin meningkat. Dari sisi ini, dapat dilihat bahwa demokrasi menimbulkan efek yang sangat berlawanan pada kesenjangan. Sebaliknya, ada daerah-daerah yang demokrasinya tidak cukup baik tetapi kesenjangannya tidak terlalu tinggi.

Data tingkat provinsi juga memperlihatkan kecenderungan demokrasi yang semakin menurun, sementara pada dua tahun terakhir tingkat kesenjangan turun, walau sangat kecil angka penurunannya. Penurunan Gini Rasio pada tingkat nasional tampaknya lebih merupakan upaya Pemerintah Pusat melalui program-program bantuan yang secara langsung membidik kelompok miskin dan paling rentan. Sementara pada praktik dan nilai demokrasi, terlihat adanya kecenderungan menurun. Ada beberapa indikator yang dapat digunakan untuk melihat praktik demokrasi yang kurang begitu baik, misalnya, konflik intra-partai politik di tingkat nasional, kinerja lembaga DPR yang semakin jauh dari harapan masyarakat, dan beberapa tokoh politik yang terlibat kasus korupsi.

Hasil yang tidak terlalu konklusif tersebut memang mencerminkan keadaan demokrasi di Indonesia yang sesungguhnya pada masa Reformasi. Jika data kesenjangan dapat dikatakan sebagai representasi dari kebijakan pengelolaan kebijakan publik, maka gambaran yang tercermin adalah adanya jarak antara demokrasi dengan kebijakan. Pada titik ini, amat patut untuk dipertanyakan apakah proses demokrasi sudah mampu mendekatkan harapan para pemilih yang telah memilih politisi, sebagai aktor utama demokrasi, untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan yang mencerminkan harapan pemilih. Dari evaluasi data demokrasi dan kesenjangan, dapat dikatakan antara demokrasi sebagai sebuah proses tidak terlalu memiliki korelasi kuat dengan kebijakan untuk mengurangi ketimpangan. Hasil studi yang dilakukan Prasetyawan dan Okamoto[18] menemukan adanya genggaman elite lokal (*local elite capture*) pada proses perumusan dan pembuatan APBD. Temuan

18 Wahyu Prasetyawan dan Okamoto Masaaki, *Ibid*.

mereka mengindikasikan bahwa APBD lebih mencerminkan kepentingan-kepentingan elite lokal pengambil keputusan di tingkat daerah ketimbang memperhatikan cakupan kebijakan publik yang lebih luas. Dari studi mereka ditemukan adanya indikasi awal besarnya dana program pendidikan dan kesehatan ternyata akhirnya berujung pada korupsi. Salah satu cara yang disepakati oleh para sarjana, misalnya Acemoglu, dkk., untuk mengurangi ketimpangan dalam sebuah demokrasi adalah melakukan investasi yang cukup untuk meningkatkan SDM.[19] Temuan tersebut dapat dijadikan pijakan untuk mengatakan bahwa kebijakan untuk mengurangi ketimpangan tampak terlihat sebagai upaya teknokratis yang lebih banyak didorong oleh pemerintah pusat ketimbang aktor-aktor politik di tingkat lokal.

Lantas, apa implikasinya bagi masa depan demokrasi dan kesenjangan? Demokrasi adalah wilayah politik, sementara (mengurangi) kesenjangan adalah wilayah kerja ekonomi dan teknokratik. Apakah demokrasi, termasuk juga di tingkat daerah, dapat diharapkan mengurangi kesenjangan? Dari titik sekarang sebetulnya agak sulit membuat proyeksi untuk melihat masa depan, baik jangka dekat ataupun jangka jauh, karena demokrasi yang cenderung semakin menurun, walaupun penurunan tersebut terjadi perlahan. Dalam praktik demokrasi, yang paling relevan dengan kajian ini adalah mempertanyakan kinerja lembaga demokrasi dalam meningkatkan kesejahteraan. Lembaga demokrasi menjadi penting karena rencana kebijakan publik, salah satunya pengurangan ketimpangan, dirumuskan dan didiskusikan. Pertanyaan penting yang lain, apakah para aktor politik yang beroperasi di lembaga-lembaga demokrasi

---

19 Daron Acemoglu, Suresh Naidu, Pasqual Restrepo dan James Robinson, "Democracy Does Cause Growth"...*Op.cit*.

yang berada di daerah mampu merumuskan kehendak pemilihnya atau malah menjaga kepentingannya sendiri? Pada masa Reformasi, ada kecenderungan, *pertama,* aktor politik ternyata lebih mementingkan kepentingannya sendiri, sehingga kebijakan publik tampak terputus dengan logika teknokratis. *Kedua,* wilayah politik dan teknokratis yang mestinya saling melengkapi—dalam pengertian kebijakan publik mendapatkan pembenaran secara politik—sulit ditemui. Contohnya, kebijakan untuk mengurangi kesenjangan sepenuhnya menjadi keputusan teknokratis, ketimbang hasil dari pergumulan aktor-aktor politik yang terlibat di dalam lembaga demokrasi.

Bibliografi

Acemoglu, D dan Robinson, J. 2000. "Why Did the West Extend the Franchise?: Democracy, Inequality and Growth in Historical Perspective. *Quarterly Journal of Economics,* 115.

Acemoglu, D, S Naidu, P Restrepo, dan J Robinson. 2015. "Democracy Does Cause Growth". *Journal of Political Economy.* Vol.127, Number 1.

Bollen, K dan Grandjean, B D. 1981. "The Dimension(s) of Democracy: Further Issues in the Measurement and Effects of Political Democracy". *American Sociological Review,* 46.

Deininger, K dan Squire, L. 1996. "A New Data Set Measuring Income Inequality. *World Bank Economic Review,* 10.

Gradstein, Mark dan Branko Milanovic. 2004. "Does Liberte = Egalite?: A Survey of the Empirical Links between Democracy and Inequality with Some Evidence on the Transition Economies. *Journal of Economic Surveys* Vol. 18, No. 4.

Glaeser, E, Scheinkman, J dan Shleifer, A. 2002. "The Injustice of Inequality". Harvard Institute of Economic Research. Discussion Paper No. 1967.

Hellman, J. 1998. "Winners Take All: the Politics of Partial Reform in Post-communist Transitions". *World Politics,* 2.

Hoff, K dan Stiglitz, J. 2002. "After the Big Bang: Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-communist Societies". Mimeo. September. Diunduh dari http://www.worldbank.org/research/inequality/SAIS.htm.

Lindert, P H. 1989. "Modern Fiscal Redistribution: a Preliminary Essay". Agricultural History Center University of California, Davis, Working Paper series No. 55, June.

Lindert, P.H. 1994. "The Rise of Social Spending". *Explorations in Economic History,* 31.

Meltzer, A H dan Richard, S F 1981. "A Rational Theory of the Size of Government". *Journal of Political Economy,* 89.

Perotti, R. 1993. "Political Equilibrium, Income Distribution, and Growth". *Review of Economic Studies,* 60.

Persson, T dan Guido Tabellini. 1994. "Is Inequality Harmful for Growth?". *The American Economic Review,* Vol. 84, No. 3, June.

Prasetyawan, Wahyu dan Okamoto Masaaki. 2017. "Local Elite Capture: Preliminary Assessment in Java", *Mimeo*.

Rodrik, D. 1999. "Democracies Pay Higher Wages". *Quarterly Journal of Economics,* 114.

Sirowy, L dan Inkeles, A. 1990. "The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: A Review". *Studies in Comparative International Development,* 25.

Scheve, K, Stasavage, D. 2009. "Institutions, Partisanship, and Inequality in the Long Run". *World Politics,* 61.

Scheve, K, Stasavage, D. 2010. "The Conscription of Wealth: Mass Warfare and the Demand for Progressive Taxation". *International Organization,* 64.

Scheve, K, Stasavage, D. 2012. "Democracy, War, and Wealth: Lessons from Two Centuries of Inheritance Taxation". *American Political Science Review,* 106 (1).

Pemilu 2019 dan Tikungan Demokrasi

Muhamad Tri Andika Kurniawan

Pengantar

Tahun 2019 merupakan tahun politik. Namun, tidak seperti tahun politik sebelumnya, tahun 2019 menjadi sangat spesial karena bertepatan dengan pelaksanaan pemilu serentak yang pertama kalinya dilaksanakan di Indonesia. Hemat saya, ini sejarah sekaligus tikungan baru dalam perjalanan politik kita. Di tengah penurunan kualitas kebebasan sipil, yang turut mengancam kualitas demokrasi kita, bangsa ini dihadapkan dengan satu agenda besar yaitu pemilu serentak tersebut. Karena itu, tak berlebihan jika Pemilu 2019 dikatakan sebagai momen pertaruhan bagi demokrasi Indonesia; apakah bergerak maju atau sebaliknya.

Sebagai pemilu serentak pertama, Pemilu 2019 berhasil mengundang partisipasi politik yang sangat tinggi. Bahkan, dibandingkan dengan pemilu sebelumnya, tingkat partisipasi pada pemilu tahun itu menunjukkan peningkatan yang signifikan, dari 69,5 persen (Pilpres 2014) menjadi 81,9 persen (Pilpres 2019). Bahkan angka tersebut melampaui partisipasi Pilpres 2004 sebagai pilpres langsung pertama, dengan tingkat

partisipasi hanya sebesar 78 persen (KPU, 2019). Dengan demikian, dari sisi partisipasi politik, Pemilu 2019 patut kita apresiasi.

Meski demikian, menilai kualitas pemilu atas dasar partisipasi politik saja tentu tidak cukup. Pemilu 2019, sebagaimana kita lihat bersama, menyisakan sejumlah problem mendasar yang sangat serius. Mulai dari persoalan DPT (Daftar Pemilih Tetap), netralitas penyelenggara pemilu, problem hitung cepat, hingga meninggalnya ratusan petugas pemilu, yang hingga kini belum diungkap penyebabnya secara tuntas.

Di luar persoalan prosedural tersebut, perjalanan Pemilu 2019 juga tak lepas dari ancaman jaminan kebebasan sipil dan kebebasan berpendapat. Itu semua menjadi catatan yang mencemaskan dan patut segera dievaluasi, terutama jika desain pemilu serentak akan tetap dipertahankan. Dengan sejumlah persoalan tersebut, alih-alih menandai peningkatan kualitas demokrasi, pemilu serentak justru menjadi alarm kemunduran demokrasi Indonesia.

Tulisan ini hendak mendiskusikan aspek-aspek yang menjadi *symptom* kemunduran kualitas demokrasi di Indonesia dalam konteks pemilu serentak 2019. Dengan konteks tersebut, tulisan ini mengangkat dua pertanyaan dasar: bagaimana pengaruh pemilu serentak 2019 terhadap kualitas demokrasi Indonesia? Apakah pemilu serentak pertama tersebut telah menjadi motor kemajuan demokrasi Indonesia, atau justru sebaliknya?

Pembahasan dalam tulisan ini, secara sistematis akan diawali dengan pembahasan terhadap indikator penurunan demokrasi Indonesia. Setelah itu, pembahasan dilanjutkan dengan analisis posisi Pemilu 2019 sebagai pemilu serentak pertama dalam lintasan demokrasi Indonesia. Selanjutnya,

pembahasan diikuti dengan paparan permasalahan manajemen Pemilu 2019 yang menandai kemunduran kualitas demokrasi kita.

Argumentasi umum artikel ini sederhana, bahwa kualitas demokrasi suatu negara sangat ditentukan oleh kualitas pemilunya. Lebih spesifik dengan konteks Indonesia, artikel ini berpandangan bahwa melemahnya kualitas demokrasi kita, tidak hanya dipengaruhi oleh variabel agen dan struktur, sebagaimana sudah dipaparkan lengkap di dalam sejumlah studi ilmuwan politik,[1] tetapi juga dipengaruhi oleh aspek terkait integritas pelaksanaan pemilu. Artikel ini juga berargumen bahwa penyelenggaraan pemilu serentak 2019 yang mestinya dapat menutup defisit demokrasi Indonesia dan menjadi optimisme baru motor demokrasi Indonesia, justru berubah menjadi petaka. Pemilu 2019 dengan segenap problem yang mengikutinya, justru menjadi faktor yang semakin melemahkan kualitas penyelenggaraan demokrasi di Indonesia.

Demokrasi dan Pemilu Berintegritas

Untuk mengawali diskusi dalam artikel ini, penulis akan membahas terlebih dahulu sejumlah pandangan dari studi-studi yang ada terkait dengan pemilu dan kualitas demokrasi. Integritas pemilu itu sendiri memiliki sejumlah indikator. Eklit dan Reynolds dalam studinya, misalnya, mengemukakan 11 indikator kualitas pemilu yang berintegritas, yaitu regulasi, kualitas penyelenggara, konstituensi, pendidikan pemilih,

1 Lihat, antara lain, Edward Aspinall dan Marcus Mietzner (*eds.*) 2010. "Indonesia's Place in Global Democracy", dalam Larry Diamond, *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society.* Singapore: Institute of Southeast Asian Studies; Eve Warburton dan Edward Aspinall, "Explaining Indonesia's Democratic Regression: Structure, Agency and Popular Opinion". *Contemporary Southeast Asia,* 41, 2019 (255-285. 10.1355/cs41-2k).

penyusunan DPT, lokasi TPS, aturan kampanye, partisipasi pemilih, proses penghitungan suara, penyelesaian sengketa, dan audit hasil pemilu.[2]

Indikator lain juga dikemukakan oleh ACE (*Administrasion and Cost of Election*). Menurut ACE, ada enam prinsip pemilu yang berintegritas, yakni prinsip kode etik penyelenggara pemilu, profesionalime, perlindungan terhadap penyelenggara, penegakan hukum, dan transparansi. Hampir serupa dengan kerangka yang diajukan ACE, *The Global Commission on Democracy, Elections and Security,* mengangkat lima indikator dari pelaksanaan Pemilu yang berintegritas, yaitu adanya jaminan hak memilih bagi setiap warga negara, adanya pelaksana pemilu yang profesional, jumlah peserta pemilu, tidak adanya hambatan partisipasi politik, serta adanya kerangka regulasi pembiayaan politik yang memadai.[3]

Sementara itu, studi yang lebih mapan pada perkembangannya diangkat oleh Pippa Norris. Norris dalam studi *Why Electoral Integrity Matters* mengungkapkan mengapa pemilihan umum yang berintegritas begitu penting. Pemilu yang berintegritas merupakan fondasi demokrasi. Berangkat dari sini, Pippa Norris mendefinisikan *electoral integrity* sebagai sebuah konsep yang mengacu kepada tata kelola pelaksanaan pemilu yang mengindahkan standar internasional dan norma global. Dalam kerangka yang disusun, Norris menekankan bahwa dalam satu siklus pemilu, setidaknya ada sebelas tahapan yang harus dijalankan. Mulai dari *electoral laws, electoral procedures, boundaries, voter registration, party and candidate*

---

2 Jorgen Elklit dan Andrew Reynolds, "A Framework for the Systematic Study of Election Quality", *Democratization,* 12(2), 2005.

3 Global Commision on Election, Democracy and Security, "Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide", 2012.

registration, campaign media, campaign finance, voting process, vote count, results, hingga *electoral authorities.*[4]

Meski demikian, acuan yang digunakan Norris dinilai oleh sejumlah pengamat masih terlampau umum. Ramlan Surbakti dalam Konferensi Nasional Tata Kelola Pemilu Nasional 2019 yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) pada 13-16 November 2019, misalnya, menyatakan bahwa norma internasional yang dijadikan Norris sebagai parameter pemilu berintegritas tidak selalu bisa diterapkan. Selain setiap negara memiliki konteks spesifik, hal itu dikarenakan juga tidak setiap negara meratifikasi norma-norma global tersebut ke dalam undang-undangnya. Dalam salah satu studinya, Ramlan Surbakti[5] merumuskan delapan kriteria pemilu berintegritas, yaitu adanya kerangka hukum pemilu dan kepastian hukum, kesetaraan antarwarga negara dalam dipilih dan memilih, kompetisi bebas dan adil, partisipasi pemilih, penyelenggara pemilu yang independen dan berintegritas, proses pemungutan dan penghitungan suara berdasarkan asas pemilu demokratik dan prinsip pemilu berintegritas, keadilan pemilu, dan tidak adanya kekerasaan dalam proses pemilu.

Dari semua kerangka di atas, terdapat sejumlah faktor yang beririsan, namun ada pula yang berbeda. Hal tersebut dapat dipahami dengan baik karena setiap studi tentunya memiliki dimensi ruang, waktu, dan konteks objektif yang berbeda-beda, sehingga, untuk membatasi pembahasan dalam artikel ini, penulis mengelaborasi tiga aspek dari kerangka di

4 Pippa Norris, *Why Electoral Integrity Matters* (Cambridge University Press, 2014).
5 Ramlan Subakti, "Pidato Inaugurasi Anggota Baru Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia", Desember 2016.

atas, yang menurut hemat penulis menjadi problem mendasar dalam pemilu serentak 2019. Ketiga aspek dimaksud yakni hak pemilih dan proses pendaftaran (*voter registration*), penghitungan suara berdasarkan prinsip pemilu berintegritas (*vote count*), dan integritas penyelenggara pemilu (*integrity*). Ketiga aspek itu akan penulis jadikan dasar untuk melihat sejauh mana problem pemilu hadir dalam pelaksanaan pemilu serentak 2019.

Menurunnya Demokrasi Kita

Dalam lebih dari satu dekade Indonesia telah mengalami perkembangan pelembagaan demokrasi yang sangat signfikan. Perubahan terjadi secara fundamental hampir di seluruh elemen. Namun, pada kurun waktu yang hampir bersamaan, sejumlah pengamat juga melihat demokrasi kita tengah menunjukkan tanda-tanda kemunduran. Secara konseptual, diskusi tentang kemunduran kualitas demokrasi di negara demokratis kerap dikaitkan dengan fenomena *democracy backsliding,* yang melibatkan sejumlah variabel, seperti variabel kepemimpinan, budaya politik, institusi, dan struktur sosial. Karena itu, jika dilihat secara umum, pembahasan yang melibatkan konsep *democracy backsliding* setidaknya tak terlepas dari dua variabel besar: variabel agen dan variabel struktur.

Model seperti itu dapat dilihat dari studi tentang kemunduran demokrasi Indonesia, meskipun terminologi yang digunakan adalah *regression* bukan *backsliding*. Aspinan dan Warburton mengangkat tiga variabel di mana dua di antaranya adalah variabel agen dan variabel struktur politik.[6] Begitu pula dalam

6 Eve Warburton dan Edward Aspinall, "Explaining Indonesia's Democratic Regression: Structure, Agency and Popular Opinion", *Contemporary Southeast Asia,* 41, 2019.

studi yang dilakukan oleh Mietzner dan Tom Power, yang juga memasukkan pembahasan agen (aktor) dan struktur di dalam studinya tentang pelemahan kualitas demokrasi di Indonesia.[7] Dalam referensi lain, seperti dalam studi David Waldner dan Ellen Lust, *democracy backsliding* dilihat sebagai fenomena kemunduran dimensi-dimensi demokrasi yang tidak disebabkan oleh kudeta, tetapi melalui, misalnya, pembatasan konstitusi terhadap kebebasan berkumpul dan berserikat, sikap represif terhadap kebebasan sipil yang dilegetimasi oleh institusi demokratik, akuntablitas yang buruk, serta segala hal yang menghambat terselenggaranya proses pemilu yang berkualitas.[8]

Hal tersebut terpotret dalam laporan sejumlah lembaga pengkaji demokrasi. Pasca Pemilu 2004, Freedom House mencatat Indonesia sebagai negara yang berstatus *"free"* (bebas) dari sebelumnya *"partly free"* (setengah bebas). Berubahnya status tersebut sangat dipengaruhi oleh pelaksanaan Pemilu 2004 yang dinilai berjalan sukses, selain di mana untuk pertama kalinya rakyat Indonesia memiliki kesempatan untuk memilih presiden dan wakil presidennya secara langsung.

Namun dalam perkembangannya, status *'free;\'* tersebut hanya bertahan hingga tahun 2013. Sejak tahun 2015, status Indonesia mengalami penurunan menjadi "setengah bebas" (*partly free*). Freedom House menyebut penyebab kemunduran kebebasan itu, salah satunya, karena adanya multitafsir undang-undang (UU) ITE (Informasi dan Transaksi Elektronik),

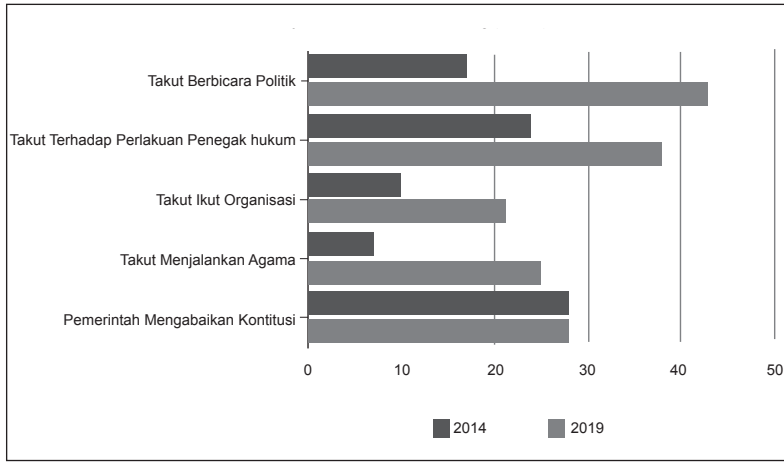
---

7 Lihat, Marcus Mietzner, "Indonesia's Democratic Stagnation: Anti-reformist Elites and Resilient Civil Society", *Journal of Democratization,* Vol. 19(2), 2012. Lihat juga Tom Power, "Jokowi's Authoritarian Turn", *New Mandala,* diunduh dari https://www.newmandala.org/jokowis-authoritarian-turn/.

8 Ellen Lust dan David Waldner, "Theories of Democratic Backsliding", USAID Working Papers Series, 2015.

Gambar 1

Kualitas Demokrasi Menurut SMRC 20 Mei - 1 Juni 2019



Sumber: Saiful Mujani Research and Consulting (SMRC), 17 Juni 2019.

serta kembalinya wewenang sepihak dari pemerintah untuk membubarkan organisasi kemasyarakatan yang dinilai tak sepaham dengan Pancasila. Kondisi itu dianggap sebagai bentuk kemunduran. Sehingga, indeks kebebasan berekspresi di Indonesia pun turun dari *"free"* menjadi *"partly free"*.

Penilaian senada juga tergambar dalam laporan yang dikeluarkan oleh *Economist Intelligence Unit.* Pada 2019, lembaga tersebut mencatat Indeks Demokrasi Indonesia berada di skor 6,39. Skor tersebut menandakan Indonesia tergolong sebagai negara berkategori *'flawed democracy',* demokrasi yang cacat. Pencapaian skor tersebut bisa dikatakan sangat tidak menggembirakan. Di tingkat ASEAN, menurut laporan tersebut, Indonesia berada di urutan ketiga setelah Malaysia dan Filipina. Indonesia bahkan hanya satu tingkat berada di

atas Singapura, yang kehidupan demokrasinya bisa disebut agak terbelakang.

Sejumlah lembaga domestik juga memotret hal serupa. Lembaga survei SMRC, misalnya, pada Juni 2019 mencatat sejumlah indikator kebebasan sipil dalam kondisi yang kian memprihatinkan. Menurut survei SMRC, ada 43 persen responden yang merasa masyarakat saat ini semakin takut berbicara politik. Jumlah itu meningkat lebih dari 100 persen dibanding hasil survei tahun 2014. Waktu itu yang mengutarakan ketakutan serupa hanya sebesar 17 persen.

Masih menurut survei SMRC, diperoleh keterangan jika ketakutan masyarakat umumnya dipicu oleh kian maraknya penangkapan semena-mena oleh aparat hukum. Ketakutan berbicara politik diikuti dengan ketakutan orang untuk berorganisasi. Ada 21 persen responden yang menganggap warga sekarang takut berorganisasi. Angka tersebut naik dari tahun 2014 yang hanya 10 persen. Di samping aspek kebebasan berpendapat dan berserikat, lembaga survei lainnya, yakni LSI, juga memotret penilaian buruk masyarakat terhadap kondisi kebebasan pers saat ini. Ada 38 persen responden yang beranggapan bahwa media massa saat ini tidak bebas dan bahkan disensor pemerintah.

Kemunduran jaminan kebebasan sipil, juga tercermin dari data YLBHI (Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia). Pada 2019, misalnya, sejak Januari hingga Oktober, YLBHI mencatat ada lebih dari 6.000 orang menjadi korban pelanggaran terhadap kebebasan berpendapat di muka umum. Dari jumlah tersebut, 51 di antaranya bahkan meninggal, dan 324 orang di antaranya masuk kategori anak. Dari sisi pelaku, masih menurut YLBHI, mayoritas pelakunya adalah aparat. Kepolisian menjadi pelaku tertinggi dengan persentase 69

persen, disusul TNI sebesar 7 persen, serta Ormas sebesar 5 persen. Sementara itu, dalam bidang akademik, meminjam data Lokataru, tercatat 57 kasus pembatasan kebebasan akademik, antara lain pelarangan dan pembubaran diskusi, serta intimidasi dosen dan mahasiswa.[9]

Gejala kemunduran kualitas demokrasi Indonesia, sebenarnya bukan hal baru. Meskipun secara prosedural demokrasi kita terbilang sehat, namun sejumlah indikator mikro menunjukkan gejala sebaliknya. Sejumlah ilmuwan politik sudah banyak mengungkapkan kecemasannya. Marcus Mietzner, misalnya, memotret masuknya kelompok anti-reformis ke dalam kontestasi politik nasional untuk mendapatkan kekuasaan, sebagai tanda-tanda kemunduran demokrasi di Indonesia.[10] Fenomena itu terutama terlihat sejak kemunculan sejumlah tokoh yang dinilai anti-reformis, seperti Wiranto, Prabowo Subianto, dalam kontestasi Pemilu 2009.

Hal senada yang menguatkan pandangan Mitzner juga dikemukakan oleh Edward Aspinall dan Eve Warburton. Dalam artikelnya di tahun 2017 yang kembali diperkuat di tahun 2019, Aspinal dan Warburton menekankan bahwa meski mayoritas publik di Indonesia mendukung demokrasi sebagai sebuah konsep bernegara, namun demokrasi di Indonesia tetap rentan akibat ancaman dari keberadaan kelompok-kelompok *illiberal* yang dapat melemahkan institusi demokrasi. Mereka berpijak pada munculnya fenomena *xenophobic* yang dimobilisasi oleh kelompok Islam radikal, tren populisme, dan penggunaan kekuasaan yang mengancam kebebasan sipil.

---

9 YLBHI, "Laporan Pemantauan YLBHI dan 16 LBH Indonesia: Kondisi Hak Berekspresi dan Menyampaikan Pendapat di Indonesia 2019".

10 Marcus Mietzner, "Indonesia's Democratic Stagnation: Anti-reformist Elites and Resilient Civil Society", *Journal of Democratization,* Vol. 19(2), 2012.

Dalam fenomena gerakan 212 yang dimobilisasi oleh kelompok Muslim radikal, misalnya, mereka menilai fenomena tersebut sebagai indikasi meningkatnya *tren xenophobic* di Indonesia. Argumen keduanya kemudian diperkuat dengan kemenangan Anis-Sandi dalam Pilkada Gubernur DKI Jakarta tahun 2017 sebagai kandidat yang diusung oleh Prabowo Subianto dan gerakan 212 tersebut. Kandidasi Prabowo Subianto dalam Pilpres 2014 dan 2019, yang digambarkan Aspinall sebagai calon yang mengusung gaya kampanye populis otoritarian klasik dan anti-reformis, dipandang sebagai unsur yang turut mengancam kualitas demokrasi Indonesia.[11] Perpaduan kekuatan politik Prabowo dengan kelompok Islam radikal yang memobilisasi isu-isu sektarian dalam Pilkada Jakarta, menandakan menurunnya reputasi pluralisme di Indonesia.

Meski demikian, indikasi kemunduran kualitas demokrasi sebenarnya sudah terdeteksi sejak tahun 2013 ketika pemerintah gagal memberikan perlindungan terhadap kelompok agama minoritas dan komunitas LGBTI (*Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender Indonesia*). Lemahnya komitmen pemerintahan SBY terhadap perlindungan kelompok minoritas, menggeser status Indonesia dari status *'free'* menjadi *'partly free'* berdasarkan laporan Freedom House.[12]

Penurunan kualitas demokrasi juga ditandai oleh fenomena pembatasan hak sipil, kebebasan berekspresi, dan politisasi proses penegakan hukum. Tom Power dalam artikelnya di tahun 2018, berargumen bahwa meski Presiden Jokowi lahir sebagai figur yang membawa semangat demokrasi, namun di bawah kekuasaannya telah terjadi politisasi penegakan

---

11 Warburton dan Aspinall, "Explaining Indonesia's Democratic Regression...", *op.cit*..

12 Mietzner, "Indonesia's Democratic Stagnation...", *op.cit*.

hukum dan kriminalisasi terhadap kelompok-kelompok yang berseberangan secara politik. Dia berargumen bahwa politisasi proses penegakan hukum memang bukan praktik baru di Indonesia. Namun, di era Presiden Joko Widodo, upaya negara untuk menggunakan hukum sebagai instrumen politik menjadi lebih terbuka dan sistematis. Hukum lebih dijadikan sebagai instrumen politik ketimbang instrumen keadilan. Tom juga mengangkat keputusan Presiden Joko Widodo yang mengangkat HM Prasetyo, kader Partai NasDem, menjadi Jaksa Agung sebagai indikasi awal menguatnya politisasi hukum di era Presiden Joko Widodo. Begitu pun dengan kriminalisasi yang dialami oleh kelompok yang berseberangan dengan kekuasaan, seperti dalam penangkapan sejumlah aktivis sehari sebelum aksi demonstrasi 212 pada Desember 2016, kriminalisasi Habib Rizieq, juga dalam proses hukum yang dialami Hary Tanoesoedibjo karena tindakannya mengintimidasi salah seorang jaksa. Menariknya, setelah Hary Tanoesoedibjo dan partainya berpindah mendukung pemerintah, proses hukumnya kemudian menjadi tidak terdengar.[13]

Kuatnya politisasi hukum dalam beberapa tahun terakhir juga tercermin dalam laporan World Justice Project tahun 2018. Laporan tersebut menunjukkan, jika *Rule of Law Index Indonesia* berada pada peringkat 63 dari 113 negara. Posisi itu turun dua peringkat dari tahun 2017. Dari laporan tersebut, salah satu bagian dengan skor paling rendah adalah aspek *Criminal Justice* di mana skor diskriminasi proses hukum Indonesia hanya 0.23 di bawah angka rata-rata dari negara berkategori rendah.[14]

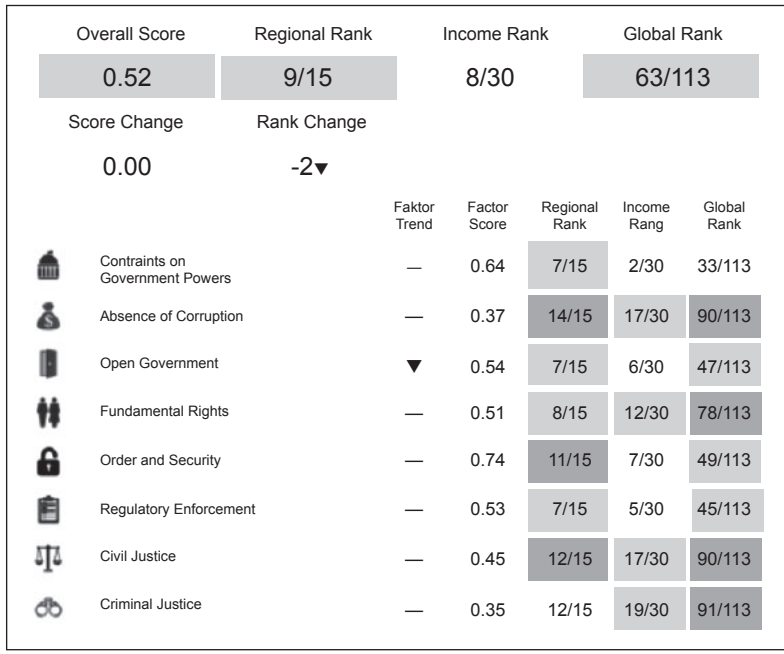
---

13 Tom Power, "Jokowi's Authoritarian...", *Op.cit*.

14 Lihat World Justice Project. Indonesia Country Report 2018.

Gambar

Role of Law Index Indonesia



Sumber: World Justice Project 2018.

Pemilu Serentak 2019: Tikungan Baru

Secara historis, pemilu serentak hadir sebagai konsekuensi Putusan Mahkamah Konstitusi 14/PUU-XI/2013. Putusan tersebut memberikan mandat kepada perumus undang-undang untuk mengubah waktu penyelenggaran pemilu presiden dan legislatif yang pada awalnya terpisah menjadi diselenggarakan pada waktu yang bersamaan. Merujuk pada naskah akademik UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, setidaknya ada dua tujuan utama dilaksanakannya pemilu serentak. *Pertama,* memperkuat sistem presidensiil melalui terciptanya kestabilan pemerintahan yang dihasilkan dari liniaritas hasil

pemilihan presiden dan pemilihan legislatif. *Kedua,* memberi ruang kepada pemilih agar lebih cerdas dalam memilih. Namun, selain dua tujuan tersebut, penyelenggaraan pemilu serentak juga dinilai mampu menghemat anggaran dibandingkan dengan pelaksanaan pemilu secara terpisah. Dalam Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013, MK berpandangan bahwa Pemilu serentak akan mengurangi pemborosan waktu dan menekan konflik atau gesekan horizontal di masyarakat.

Namun, sayangnya, tujuan-tujuan tersebut sepertinya tidak tercapai dalam pemilu serentak perdana tersebut. Ada sejumlah indikasi. *Pertama,* pemilu serentak yang diharapkan mampu menyederhanakan komposisi partai politik di parlemen, tampaknya jauh dari kenyataan. Hasil Pemilu 2019 ternyata tidak membuat komposisi partai politik di parlemen tidak jauh lebih sederhana. *Coattail effect* atau kesesuaian pilihan pemilih untuk memberikan suaranya kepada partai politik yang berasal dari presiden yang dipilih oleh pemilih, terbukti juga tidak maksimal. PDIP dan Gerindra sebagai partai politik yang mencalonkan presiden ternyata hanya memperoleh kenaikan suara tidak lebih dari dua persen.

Namun, hal sebaliknya terjadi pada perolehan suara partai politik anggota koalisi. Partai NasDem, misalnya, yang berasal dari koalisi Jokowi-Ma'ruf, justru mengalami peningkatan suara yang signifikan dari 6,9 persen pada 2014 menjadi 10 persen pada 2019. Dengan perolehan tersebut, NasDem saat ini memiliki kursi di DPR sebanyak 59 kursi dari sebelumnya hanya 36 kursi. Di koalisi Prabowo-Sandi, Partai Keadilan Sejahtera (PKS) merupakan partai yang menikmati peningkatan suara tertinggi, dari 8,5 juta suara di 2014 menjadi 11,5 juta di 2019. Saat ini, kursi PKS di DPR menjadi 50 kursi dari sebelumnya hanya 40 kursi (KPU, 2019). Melihat gambaran

tersebut, *coattail effect* yang kerap berlaku dalam pemilu serentak, tidak berlaku dalam Pemilu 2019. Dengan demikian, tujuan pemilu serentak untuk memperkuat sistem presidensiil melalui penyederhanaan partai politik di parlemen, jelas tidak tercapai.

Kedua, pemilu serentak yang diharapkan lebih dapat menghemat anggaran negara, kenyataannya justru lebih tinggi dibanding anggaran Pemilu 2014. Total alokasi anggaran Pemilu 2019 mencapai Rp25,12 triliun. Jumlah tersebut merupakan akumulasi pengeluaran di tahun 2018 sebesar Rp9,33 triluan dan Rp15,79 triliun di tahun 2019. Angka tersebut belum termasuk anggaran yang dikeluarkan pada tahap persiapan pada tahun 2017 sebesar Rp465,71 miliar. Jumlah itu sedikit lebih tinggi dibanding total alokasi anggaran Pemilu 2014 sebesar Rp24,8 triliun (KPU, 2019).

Potret Pemilu 2019 juga bisa dilihat dari hasil survei LIPI. Berdasarkan hasil survei LIPI di tahun 2019 yang berjudul "Pemilu Serentak 2019 dan Penguatan Demokrasi di Indonesia", mayoritas responden menilai pemilu serentak 2019 telah dilaksanakan secara adil dan jujur, baik di tingkat regional sebesar 91,2 persen maupun nasional sebesar 74,7 persen. Namun demikian, 47,4 persen responden membenarkan adanya politik uang yang terjadi dalam pemilu serentak 2019. Menariknya, 46,7 persen responden menganggap politik uang tersebut sebagai hal yang dapat dimaklumi. Masyarakat juga melihat Pemilu 2019 sebagai pemilu yang rumit. Ada 74 persen responden publik merasa disulitkan oleh hal-hal teknis selama pemilu serentak 2019. Responden merasa dipusingkan oleh jumlah surat suara yang terlalu banyak.[15]

15 Hasil Survei Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia 2019, "Pemilu Serentak 2019 dan Penguatan Demokrasi di Indonesia", 2019.

Terkait dengan media, survei LIPI juga mengungkapkan bahwa 90,8 persen responden dari tokoh-tokoh yang diwawancarai, menganggap media swasta tidak netral dan 18,5 persen responden tokoh menilai media pemerintah tidak netral. Tingkat kepercayaan terhadap pers selama Pemilu 2019 juga terbilang rendah, yakni di angka 66 persen. Angka itu lebih kecil dibanding tingkat kepercayaan masyarakat terhadap DPR sebesar 76 persen.[16]

Menurunnya Integritas Pemilu

Menjawab pertanyaan utama yang diangkat dalam artikel ini, penulis berpendapat bahwa kualitas pemilu turut menentukan kualitas demokrasi. Lebih spesifik, artikel ini berpandangan bahwa kemunduran kualitas demokrasi Indonesia tidak hanya disebabkan oleh variabel agen dan struktur—sebagaimana telah dipaparkan secara lengkap di dalam studi Aspinall, Warburton, Mietzner, dan Tom Power di atas—, namun juga dipengaruhi oleh aspek integritas pemilu itu sendiri. Hal itulah yang menurut hemat penulis, secara langsung turut memberikan dampak pada penurunan kualitas demokrasi di Indonesia saat ini.

Dasar kerangka pembahasan dalam bagian ini secara umum mengadopsi sejumlah indikator pemilu berintegritas yang sudah dipaparkan di bagian awal. Namun, artikel ini membatasi dan fokus pada tiga aspek yang menurut penulis menjadi problem mendasar dalam pemilu serentak 2019. Aspek dimaksud ialah hak pemilih dan proses pendaftarannya (*voter registration*), penghitungan suara berdasarkan prinsip pemilu berintegritas (*vote count*), dan integritas penyelenggara pemilu (*integrity*).

16 *Ibid*.

Aspek pertama terkait dengan *voter registration*. Salah satu permasalahan yang menyedot energi selama Pemilu 2019 adalah problem Daftar Pemilih Tetap (DPT). Isu DPT telah menjadi problem klasik yang tak kunjung dituntaskan secara serius. Akibatnya, setiap menjelang pemilu, permasalahan DPT pasti akan selalu berulang dan berpotensi pada hilangnya hak pilih seseorang. Padahal, untuk menghadirkan pelaksanaan pemilu yang berintegritas, dibutuhkan data pemilih yang berkelanjutan, terintegrasi, transparan, akurat, dan dapat diakses.

Dalam Pasal 201 ayat (8) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Pemilu), diterangkan bahwa Pemerintah memberikan data kependudukan yang dikonsolidasikan setiap 6 (enam) bulan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU). Artinya, pasca tahun 2017 ketika UU Pemilu sudah berlaku, Pemerintah mestinya wajib memberikan data secara berkala, yang diserahkan kepada KPU sebagai Data Pemilih Sementara yang selanjutnya selalu dimutakhirkan oleh KPU. Namun, proses tersebut tidak berjalan dengan optimal. Sebagai contoh, persoalan adanya selisih 6,2 juta dari 31 juta pemilik e-KTP (KTP Elektronik) tidak masuk dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) sebagaimana diungkapkan Komisioner KPU Pramono, menjadi salah satu isu krusial yang membayangi KPU sebagai pihak yang bertanggung jawab melaksanakan pemutakhiran daftar pemilih (*Kompas,* 2018). Padahal, saat itu KPU sudah melakukan penetapan final atas DPT Pemilu 2019 pada 5 September 2018. Akibat masih adanya 6,2 juta pemilih yang belum masuk dalam DPT, hal ini kemudian ditindaklanjuti dengan melakukan penyisiran kembali data tersebut oleh KPU. Dari hasil penyisiran data, sebanyak 6,2 juta dari 31 juta data pemilik e-KTP yang belum masuk DPT

pemilu akhirnya dimasukkan ke DPT. Itu adalah akibat dari tidak jalannya prosedur penetapan DPT sesuai undang-undang pemilu. KPU terpaksa melakukan perbaikan sebanyak tiga kali terhadap DPT yang sudah disahkan sebelumnya. Ironisnya, pemutakhiran Daftar Pemilih Tetap Hasil Perbaikan Tahap 3 (DPThp 3) yang dilakukan KPU baru tuntas pada 8 April 2019, yaitu 9 hari sebelum hari H pencoblosan.

Setelah dilakukan verifikasi, disimpulkan bahwa data tersebut muncul dari selisih DPT KPU yang ditetapkan 5 September 2019 dan Daftar Penduduk Pemilih Potensial Pemilu (DP4) yang diterbitkan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) pada Desember 2017. Itu menandakan tidak adanya koordinasi yang rapi antara KPU dengan Kementerian Dalam Negeri dalam proses penyusunan DPT. Sekali lagi, itu menandakan proses pendataan dan pemutakhiran DPT Pemilu 2019 diragukan profesionalitasnya.

Aspek kedua yang menjadi indikator lemahnya integritas pelaksanaan Pemilu 2019 adalah terkait dengan Sistem Informasi Penghitungan Suara (Situng) KPU. Problem Situng KPU itu menandakan ada kelemahan dalam *vote counts* kita. Keberadaan Situng KPU memiliki tujuan yang positif, yakni untuk memberikan jaminan keterbukaan akses informasi publik terhadap proses penghitungan suara yang dijalankan oleh KPU. Ketentuan tersebut diatur di dalam Pasal 20 ayat (3) PKPU Nomor 4 Tahun 2019 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara dan Penetapan Hasil Pemilu. Meski demikian, PKPU tersebut juga mengatur bahwa situng KPU bukan menjadi dasar penetapan hasil akhir pemilu. Sehingga, secara normatif keberadaan situng KPU sangat positif terutama sebagai mekanisme akuntabilitas KPU terhadap masyarakat, namun pelaksanaan situng itu sendiri

justru memunculkan kegaduhan akibat ketidaktelitian petugas KPU dalam menjalankan prosedur yang semestinya. Hal ini kemudian ditegaskan dalam Keputusan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) No.07/LP/PP/ADM/RI/00.00/V/2019 yang memutuskan bahwa KPU melanggar administrasi pemilu terkait tata cara dan prosedur dalam peng-*input*-an Sistem Informasi Penghitungan Suara (Situng). Dalam putusannya, Bawaslu menyatakan bahwa KPU berkewajiban untuk memastikan data yang dimasukkan dalam situng *website* KPU 2019 adalah data yang *valid,* telah terverifikasi, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. DKPP juga menjatuhkan sanksi teguran kepada komisioner KPU Ilham Saputra melalui Surat DKPP No.096-PKE-DKPP/V/2019 yang menyatakan, bahwa Ilham Saputra melanggar Kode Etik terkait pengoperasian Sistem Perhitungan Suara (DKPP, 2019).

Terkait situng KPU, Perludem (Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi) mengungkapkan bahwa salah satu faktor yang membuat situng KPU berjalan buruk adalah karena tidak adanya faktor keberlanjutan. Sistem Informasi Penghitungan Suara KPU untuk Pemilu 2019 merupakan sistem yang baru, yang berbeda dari sistem yang dimiliki oleh KPU periode sebelumnya. Untuk sistem yang digunakan pada Pemilu 2019, KPU mempercayakannya kepada tim yang dikelola oleh Institut Teknologi Bandung (ITB). Dengan tim IT yang baru terbentuk, otomatis tidak ada keberlanjutan sistem dari apa yang sudah pernah dijalankan sebelumnya. Tidak adanya keberlanjutan tim situng KPU tersebut turut menyebabkan buruknya pemberlakuan situng KPU pada Pemilu 2019.[17]

17 Perludem, "Evaluasi Pemilu Serentak 2019: Dari Sistem Pemilu Ke Manajemen Penyelengaraan Pemilu", 2019.

Aspek ketiga yang memperburuk kualitas Pemilu 2019 adalah profesionalisme dan integritas penyelenggara pemilu. Fenomena meninggalnya ratusan petugas KPPS, sulit disangkal yang menandakan tidak profesionalnya penyelenggara pemilu. Data Kementerian Kesehatan per 16 Maret 2019 menunjukkan bahwa sebanyak 527 petugas KPPS meninggal dunia. KPU menjelaskan bahwa penyebab utama meninggalnya ratusan petugas KPPS dikarenakan beban kerja yang terlampau berat. Sehingga, jika kita lihat dari kerangka pemilu berkualitas, meninggalnya ratusan petugas KPPS menandakan tidak profesionalnya penyelenggara pemilu dalam proses rekrutmen petugas dan pembebanan tugasnya.

Perludem mengungkapkan bahwa meskipun ada surat keterangan sehat yang wajib disertakan dalam pendaftaran petugas KPPS, namun hal tersebut dipenuhi hanya untuk memenuhi persyaratan administratif, dan tidak benar-benar menunjukkan kondisi kesehatan fisik dari petugas KPPS. Di sisi lain, Perludem juga mengungkapkan bahwa simulasi Pemilu 2019 tidak dilakukan secara serius dan tuntas di semua wilayah, dan inilah yang membuat KPU tidak benar-benar mengetahui situasi di lapangan. Akibatnya, selain beban kerja yang melampaui batas, kondisi kesehatan petugas KPPS juga sesungguhnya banyak yang tidak layak untuk direkrut menjadi petugas. Meski KPU mencoba memberikan penghormatan kepada para petugas KPPS sebagai pahlawan demokrasi, namun ratusan petugas KPPS yang meninggal mencerminkan sebuah sistem manajemen pemilu yang buruk.

Problem integritas penyelenggara pemilu juga ditandai oleh keterlibatan komisioner KPU dalam sejumlah kasus hukum dan etik. Ditangkapnya Komisioer KPU Wahyu Setiawan dalam operasi tangkap tangan (OTT) KPK, terkait

penyuapan Pergantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPR RI dari Sumatera Selatan I, menandakan pemilu kita masih sangat rawan terhadap problem integritas penyelenggaranya. Padahal, baik kerangka regulasi maupun transparansi proses Pemilu 2019, bisa dikatakan sudah cukup memadai untuk mencegah praktik jual beli keputusan komisioner. Problem itu belakangan juga ditandai dengan keputusan DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu), yang memberikan sanksi pemberhentian tetap terhadap Komisioner KPU Evi Novida Ginting, yang diputuskan bersalah karena mengintervensi jajaran Komisioner KPU Kalimantan Barat (Kalbar) pada penetapan calon legislatif DPRD Kalbar. Seturut dengan keputusan DKPP, atas dugaan pelanggaran yang tercatat dalam Perkara Nomor 317-PKE-DKPP/X/2019, DKPP juga memberi sanksi peringatan keras kepada anggota KPU lainnya. Adanya kasus hukum dan etik tersebut membuat kita tidak boleh menutup mata bahwa integritas penyelenggara pemilu di Indonesia masih menjadi problem yang serius.

Penutup

Dari pembahasan di atas, artikel ini mengangkat dua argumen utama. *Pertama,* penulis berargumen bahwa penyelenggaraan pemilu serentak 2019 yang semestinya dapat menutup defisit demokrasi Indonesia, dan menjadi optimisme baru motor demokrasi Indonesia, justru berubah menjadi petaka. Pemilu 2019 dengan segenap problem yang mengikutinya, justru menjadi faktor yang semakin melemahkan kualitas penyelenggaraan demokrasi di Indonesia.

Kedua, artikel ini juga berargumen bahwa kualitas demokrasi suatu negara sangat ditentukan oleh kualitas pemilu. Lebih

spesifik, kemunduran kualitas demokrasi di Indonesia tidak hanya ditandai oleh masuknya agen-agen non-demokratis ke dalam kontestasi pemilu, atau ditandai oleh fenomena populisme yang dibawa oleh aktor-aktor non-reformis. Namun, kemunduran demokrasi juga ditandai oleh aspek terkait dengan pelaksanaan pemilu yang kurang berintegritas. Dengan dua argumen tersebut, jika pemilu serentak 2019 diibaratkan sebagai tikungan baru bagi demokrasi, maka bisa dinilai bahwa kita belum berhasil melewati tikungan tersebut dengan sempurna.

Pemilu serentak mengandung semangat penguatan demokrasi, terutama untuk menjadikan sistem presidensiil di Indonesia berjalan lebih efektif. Namun demikian, hal tersebut tak akan bisa terwujud tanpa penyelenggaraan pemilu yang berintegritas. Karena itu, penting bagi setiap pemangku kepentingan untuk bersama-sama memikirkan tidak hanya tujuan-tujuan ideal-normatif dari Pemilu serentak, namun juga dimensi manajemen pelaksanaan yang kerap membuat demokrasi di suatu negara justru bergerak mundur.

Bibliografi

Aspinall, Edward dan Marcus Mietzner (*eds.*). 2010. "Indonesia's Place in Global Democracy". Dalam Larry Diamond, *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society.* Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Aspinall, Edward dan Eve, Warburton. 2018. "Indonesia: The Dangers of Democratic Regression". (10.2991/icsps-17.2018.1).

Eklit, J dan A Reynolds. 2005. "Framework for the Systematic Study of Election Quality". *Democratization,* 12(2).

Freedom House. t.t. "Indonesia Country Report 2014-2019".

Global Commision on Election, Democracy and Security. 2012. "Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide".

LIPI. 2019. "Pemilu Serentak 2019 dan Penguatan Demokrasi di Indonesia". Survei tahun 2019.

Lust, Ellen dan David Waldner. 2015. "Theories of Democratic Backsliding". USAID Working Papers Series.

Mietzner, Marcus. 2012. "Indonesia's Democratic Stagnation: anti-reformist elites and resilient civil society". *Journal of Democratization* Vol. 19(2).

Norris, Pippa dan Max Gromping. 2019. "The Electoral Integrity Worldwide". Department of Government and International Relations, Social Sciences Building University of Sydney.

Norris, Pippa. 2014. *Why Electoral Integrity Matters.* Cambridge University Press.

Perludem. 2019. "Evaluasi Pemilu Serentak 2019: Dari Sistem Pemilu Ke Manajemen Penyelengaraan Pemilu".

Power, Tom. 2018. "Jokowi's Authoritarian Turn". *New Mandala.* Diunduh dari https://www.newmandala.org/jokowis-authoritarian-turn/.

Surbakti, Ramlan. 2016. "Pidato Inaugurasi Anggota Baru Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia". Desember.

Warburton, Eve dan Edward, Aspinall. 2019. "Explaining Indonesia's Democratic Regression: Structure, Agency and Popular Opinion". *Contemporary Southeast Asia,* 41. (10.1355/cs41-2k).

World Justice Project. 2018. "Indonesia Country Report 2018".

YLBHI. 2019. "Kondisi Hak Berekspresi dan Menyampaikan Pendapat di Indonesia 2019". Laporan Pemantauan YLBHI dan 16 LBH Indonesia.

Populisme dan Otentitas Bali

Muhamad Ali Azhar
Nazrina Zuryani
Tedi Erviantono

Pendahuluan

Persoalan terbesar yang sedang dihadapi oleh sistem demokrasi kita dewasa ini adalah bangkitnya fenomena populisme yang disebut sebagai strategi mobilisasi massa melawan "mereka yang di atas", dalam ranah politik.[1] Kusman[2] menyebut bangkitnya model populisme ini dengan istilah kanker demokrasi, sebuah istilah yang menyematkan populisme pada posisi oportunistik. Disebut oportunistik karena populisme adalah paham yang hanya bisa hidup di negara yang sistem demokrasinya belum terkonsolidasi kuat.[3] Lebih jauh, Suryadinata[4] menyebut populisme sebagai paham yang muncul dengan memanfaatkan kekacauan demokrasi.

---

1 Anton Pelinka, "The Rise of Populism", dalam Hannes Swoboda dan Jan Marinus Wiersma (*eds.*), *Democracy, Populism and Minority Rights,* PSE, Socialist Group in the European Parliament, 2008.

2 Airlangga P Kusman, "Hoax Kanker Demokrasi", *Kompas,* 11 Januari 2017, hlm. 6.

3 *Ibid*.

4 Dikemukakan oleh Loe Suryadinata dalam *Webinar Forum* bertema Populisme dalam Demokrasi, diselenggarakan Majelis Insan Cita, 16 Mei 2020 (https://us04web.zoom.us/j/76097570288?pwd=RG1neWFQc0NFUWFEalppc3dDZkROUT09).

Dalam pada itu, menurut Riawan[5] demokrasi yang terjadi selama ini bukan demokrasi transformatif, melainkan demokrasi yang hanya menghasilkan "ruang bebas baru" bagi para petualang politik dari berbagai kekuatan politik yang bersaing. Mereka itu adalah kelompok elite berkarakter transaksional yang muncul pasca-pemilu dan pemilukada dan membajak kehidupan demokrasi menjadi oligarki. Elite yang menurut Hadiz dan Robison[6] membajak kehidupan demokrasi hanya berpihak kepada kepentingan mereka, tidak berpihak pada seluruh kehidupan masyarakat. Akibatnya, demokrasi menjadi medan pertarungan kekuatan politik baru, termasuk populisme.

Populisme itu sendiri hadir karena demokrasi gagal menciptakan keadilan sosial. Ini terjadi karena sejak awal Reformasi, demokrasi telah dibajak oleh kepentingan oligarki yang tidak berniat memperjuangkan kepentingan umum. Mereka hanya memperjuangkan kepentingan sendiri sembari menjaga dan memelihara kekuasaan. Hal ini terbuktikan, misalnya, dengan munculnya oligarki-oligarki lokal baru dengan berbagai kepentingan lama.[7]

Hal lain yang juga sangat penting dibincangkan terkait munculnya fenomena populisme di Indonesia ialah fenomena

---

5 Rahadi T Riawan, "Demokrasi Transisional", dalam *Blog,* 26 Mei 2016.

6 Vedi R Hadiz dan R Robison, "The Political Economic of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia", dalam *Jurnal Indonesia, edisi khusus Wealth, Powers and Contemporary Indonesian Politics, Cornell Southeast Asia Program Publications,* (96), 2013.

7 Henk Schulte Nordholt, Gerry van Klinken dan Ireen Karang-Hoogenboom (*eds.*), *Politik Lokal* di Indonesia (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007). Lihat juga Vedi R. Hadiz dan R Robison, "The Political Economic of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia", dalam *Jurnal Indonesia,* edisi khusus Wealth, Powers and Contemporary Indonesian Politics, Cornell Southeast Asia Program Publications, (96), 2013.

populisme dalam politik global. Kristiadi[8] menjelaskan fenomena ini berkaitan dengan tantangan pembangunan yang dihadapi berbagai negara yang semakin kompleks karena faktor ketidakadilan dalam mengelola globalisasi, praktik pasar bebas yang nyaris absolut, dan jurang kaya dan miskin semakin lebar. Semua faktor ini lalu dipertemukan oleh paham populisme dengan dalih solidaritas primordial, neo-nasionalisme, politik pasca-kebenaran (*post-truth politics*) dengan digitalisasi politik. Adonan dari berbagai variabel tersebut juga melanda jagat perpolitikan di Indonesia. Akibatnya, pranata dan lembaga politik negara menjadi lemah dalam hal mengelola berbagai kekuatan politik baru ke dalam satu format pengelolaan kekuasaan yang bisa mengamankan bekerjanya demokrasi dalam sistem politik mutakhir.

Di tingkat lokal, kekacauan demokrasi di antaranya bisa dilihat dari kegagalan pemberlakuan otonomi daerah selama kurang lebih 20 tahun. Subhan[9] menilai sistem politik Indonesia selama demokratisasi dikorek-korek oleh sentimen primordial tadi. Isu populis yang digoreng dalam sentimen ini, mulai putra daerah, sentimen etnik, dan silsilah kebangsawanan (sistem wangsa), sampai pada bangkitnya adat dalam politik.

Perkembangan seperti itu tentu tidak jauh berbeda dengan kejadian di tingkat lokal. Bali yang menjadi fokus kajian dalam tulisan ini juga menunjukkan adanya fenomena populisme yang kurang lebih sama, salah satunya kebangkitan adat dalam politik di Bali. Populisme Bali adalah populisme yang digerakkan oleh pelembagaan struktur adat yang kuat, kemudian dipelihara oleh elite politik yang memiliki kemampuan kapital

8 J Kristadi, "Mendadak Merasa Berbeda", *Kompas,* 16 Mei 2016.

9 Muhamad Subhan, "Bangsa di Tubir Jurang Primordialisme", *Kompas,* 5 November 2016.

(kelas oligarki lokal) untuk dimanfaatkan dalam kepentingan-kepentingan politik mereka. Prasetya[10] menguatkan pernyataan ini dengan menyatakan bahwa politik Bali selalu menyertakan unsur-unsur kebudayaan lokal, yang memiliki peran yang sangat menentukan bagi seseorang jika berkontestasi secara politik.

Lebih jauh, Atmadja[11] menambahkan karakter populisme di Bali adalah dengan memasukkan nilai kearifan lokal di dalamnya. Menurut Atmadja, adat atau kearifan lokal sama-sama digunakan elite politik di Bali untuk dijual dalam kampanye pemilu atau pemilukada, dan masyarakat atau massa menjadi senang dan bersedia membelinya (wawancara, 2017). Cara itu merupakan bentuk usaha mengkanalisasi partisipasi warga masyarakat Bali guna membangkitkan kembali memori-memori yang telah lama terpendam lantaran tekanan rezim sebelumnya. Dari sini, adat dan kearifan lokal sebelumnya dimunculkan kembali sebagai sebuah kekuatan.

Populisme di Indonesia

Perjalanan isu populisme di Indonesia, dapat ditelusuri sejak tahun 1950-an yang merupakan masa penting dari dekolonisasi bangsa Indonesia. Menurut Suryomenggolo,[12] sebagai sebuah isu, populisme di Indonesia telah dimulai sejak pergerakan buruh jauh sebelumnya. Pada saat itu, populisme kerap didengungkan, akan tetapi berhenti sebagai slogan belaka. Permasalahannya, hubungan atau jaringan yang dibentuk antara

---

10 Jorgen Elklit dan Andrew Reynolds, "A Framework for the Systematic Study of Election Quality", *Democratization,* 12(2), 2005.

11 Jiwa Atmadja, *Inteligensia Manusia Bali* (Denpasar: Udayan Press, 2018), hlm. 57.

12 Jafar Suryomenggolo, *Politik Perburuhan Era Demokrasi Liberal,* edisi pertama (Yogyakarta: Margin Kiri, 2015).

serikat buruh dan partai politik, termasuk dengan lembaga pemerintah, bersifat sangat elitis. Kebijakan yang dihasilkan hanya menguntungkan kaum terpelajar atau anggota partai politik yang umumnya merupakan kelas menengah perkotaan. Sementara anggota serikat buruh yang kebanyakan bukan dari kalangan terpelajar, lebih mementingkan serikat buruh yang secara nyata memperjuangkan kesejahteraan daripada yang memiliki ideologi paling tangguh. Berbagai persoalan dalam perburuhan hanya diselesaikan dengan keputusan-keputusan jangka pendek, yang berkaitan dengan kepentingan partai politik. Misal, membuat keputusan politik dalam menyelesaikan perselisihan perburuhan namun tujuan sebetulnya adalah untuk menguasai kabinet, atau kekuasaan penguasa militer yang cenderung semakin dominan. Jadi, meskipun suara-suara populis era tersebut sering didengungkan, sesungguhnya tidak ada serikat buruh yang benar-benar berjuang atas nama buruh, meski dalam program-program mereka selalu berorientasi pada nasib buruh.

Namun sebagai sebuah isu yang diperbincangkan dalam politik arus utama setelah kejatuhan Soeharto, isu populisme dimulai sejak Joko Widodo (Jokowi) tampil sebagai pemimpin di tingkat lokal yang dinilai berhasil membangun daerahnya (Kota Solo). Ada beberapa catatan yang menyebabkan Jokowi dianggap sebagai sosok rakyat biasa yang mampu menghadirkan ide populisme. Tak bisa dimungkiri bahwa jalan Jokowi menuju kandidat presiden terbuka setelah banyak orang mendengungkannya sebagai seorang yang bukan dari kalangan politik atau *wong cilik*. Itu terbukti ampuh mendongkrak popularitas Jokowi. Tambahan pula, Jokowi juga dianggap mengembalikan lagi konsep "gotong royong" ke dalam visi dan misinya. Hal tersebut seakan menghidupkan kembali

konsep inti kerakyatan yang mengingatkan pada Presiden Soekarno era tahun 1960-an.

Lebih jauh, menurut Gatara,[13] populisme di Indonesia juga dapat dilihat dari demontrasi besar-besaran yang dilakukan oleh Aksi Bela Islam (ABI) tahun 2016. Aksi bermula dari adanya pernyataan Gubernur DKI Jakarta waktu itu, Basuki Tjahaya Purnama atau Ahok di Kepulauan Seribu yang dianggap menistakan agama Islam. Aksi itu berkembang sampai pada pemilihan Gubernur DKI Jakarta tahun 2017 yang dimenangi oleh Anies Baswedan. Gufron[14] menyebut aksi itu sebagai katalisator populisme Islam, karena saat itu direproduksi sebagai sebuah adukan sentimen yang mematikan (*deadly cocktail sentiment*) untuk membangkitkan semangat keislaman masyarakat bawah. Bahkan, kelas menengah pun menjadi sasaran empuk para penggiatnya untuk terlibat dalam jejaring populisme Islam di bawah panji-panji syi'ar dan dakwah di berbagai arena.

Aksi ini berlanjut pada pemilihan presiden dan wakil presiden tahun 2019. Namun, aksi itu dinyatakan gagal total karena kehilangan figur atau panutan yang selama ini memberikan topangan dan asas saling memanfaatkan. Selain itu, gerakan tersebut gagal karena dikendalikan oleh gerakan Islamisme yang selama ini digerakkan oleh kelompok-kelompok pengusung khilafah, pengusung syari'ah, dan kelompok pengglorifikasi Islam sebagai obat mujarab atas berbagai masalah di Indonesia.

Kegagalan gerakan populisme Islam lalu mendorong para pengamat meneropong perjalanan populisme di Indonesia.

---

13 Muhammad Asep Gatara, *Op.cit*.

14 Fathurohman Gufron, "Populisme Islam Pasca Pilpres", Kolom *Detik News,* 5 Agustus 2019.

Molyneaux dan Osborne[15] misalnya, lebih cenderung melihat populisme di Indonesia sebagai gejala baru, bukan sebagai isu. Di beberapa tempat, populisme sebenarnya sudah ada sejak Jokowi muncul sebagai pemimpin yang sukses memimpin Kota Solo. Dalam pemahaman ini, keduanya melihat bahwa populisme di Indonesia sebagai sebuah isu yang diperjuangkan dan sebagai kesatuan ideologi para penggeraknya.

Hadiz[16] kemudian memberi penekanan baru pada populisme itu sendiri. Menurut Hadiz, pada hakikatnya populisme yang berkembang di Indonesia merupakan gejala baru yang saat ini berjalan dalam "ruang kosong" yang senantiasa dapat diisi oleh berbagai jenis politik, termasuk populisme. Populisme masih dijadikan strategi bertarung dengan berbagai variannya yang dimainkan oleh elite-elite predatoris yang berkompetisi dalam sebuah proses elektoral ketimbang sebagai alat politik sejati dari kaum yang terpinggirkan.

Kenyataan itu mempertegas pernyataan pendahuluan di atas bahwa populisme di Indonesia bukanlah populisme yang dikenal pada umumnya, yang murni pemahaman tentang populisme. Populisme, menurut Pelinka[17] adalah strategi memobilisasi massa melawan "mereka yang di atas", atau masyarakat yang tertindas melawan kelompok elite di atas yang korup. Sementara populisme di Indonesia, menurut Pelinka, adalah populisme yang hanya dipergunakan untuk memobilisasi massa bagi kepentingan elite pimpinannya sendiri, bukan untuk menyatukan identitas satu kesatuan bangsa yang egaliter.

---

15 Maxine Molyneaux dan Thomas Osborne, "Populism: a Deflationary View", *Economy and Society,* 46 (1), 2017 (DOI: 10.1080/03085147.2017.1308059).

16 Vedi R. Hadiz, "Populisme Baru dan Masa Depan Demokrasi Indonesia", *Prisma,* Vol. 36, No. 1, 2017.

17 Lihat Anton Pelinka, "The Rise of Populism...", dalam Hannes Swoboda dan Jan Marinus Wiersma (Eds.), *Democracy, Populism..., op.cit*.

Dengan demikian, tampak bahwa tren populisme di Indonesia bukan sebagai sebuah ideologi yang mempersatukan, melainkan hanya sebagai alat yang diambil alih oleh elite politik—baik lokal maupun nasional—untuk memenuhi dan mempertahankan kekuasaan mereka. Dengan kata lain, populisme hanya dijadikan sebagai strategi bagi elite politik untuk mengukuhkan oligarki politik dan mengonsolidasikan diri mereka menuju tangga kekuasaan. Lebih khusus, populisme menjadi demikian populer karena digunakan sebagai strategi dalam berkampanye untuk menarik simpati publik.

Populisme Berbaju Otentitas Bali

Jika menurut Hadiz[18] populisme di Indonesia digerakkan oleh nasionalisme dan Islam, tetapi lain halnya di Bali. Populisme di Bali digerakkan oleh struktur adat, karena kesadaran manusia Bali atas memudarnya nilai-nilai budaya Bali yang tergerus pengaruh budaya dari luar Bali. Mengacu pada definisi, populisme adalah sebuah "ideologi" yang membagi masyarakat ke dalam dua kelompok yang bertentangan, yakni antara "orang-orang murni" dan "elite-elite korup".[19] Dalam pengertian lain, populisme bukanlah sebuah agenda tertentu, melainkan sebuah cara tertentu: mobilisasi massa melawan mereka yang di atas.[20] Maka, populisme di Bali sebenarnya telah terjadi jauh sebelum gerakan populisme tahun 2016-2019. Dalam konteks ini, Robison dan Vickers menyatakan bahwa bisa jadi populisme di Bali telah terjadi sejak daerah

18 Vedi R Hadiz, "Populisme Baru dan Masa Depan...", *op.cit.*

19 Cas Mudde dan C.R. Kaltwasser, *Populism: A Very Short Introduction* (New York: Oxford University Press, 2017).

20 Anton Pelinka, "The Rise of Populism...", dalam Hannes Swoboda dan Jan Marinus Wiersma (Eds.), *Democracy, Populism..., op.cit*.

ini dikonstruksi oleh rezim penguasa yang menempatkan Bali sebagai daerah eksploitasi pariwisata sejak era kolonial hingga Republik Indonesia (era Reformasi).[21]

Seiring dengan bangkitnya gejala-gejala tersebut, tidak ketinggalan pula isu menguatnya peran institusi-institusi masyarakat, seperti banjar *adat, subak,* dan *dadia* di era Reformasi. Institusi-institusi sosial yang sempat tiarap pada masa Orde Baru itu, saat ini mulai menguat, seiring dengan pelaksanaan asas desentralisasi dan otonomi daerah. Kesimpulan Nordholt[22] yang mencirikan Bali sebagai benteng terbuka yang menerima pengaruh luar seraya berjuang untuk melindungi diri dari serbuan pengaruh dari luar tadi, sepenuhnya dapat dibenarkan. Setelah sekian lama menjadi korban konstruksi sosial yang panjang—akibat peraturan rezim yang memerintah dari waktu ke waktu—orang Bali kemudian mengidentifikasi diri sebagai kelompok yang merasa terkepung dari serbuan pengaruh yang datang dari luar Bali, yang lambat laun akan merugikan dan menghapus identitas mereka yang terkenal dengan eksotika agama dan budayanya.

Narasi politik terbesarnya adalah produk kampanye yang dikenal dengan istilah *"Ajeg Bali"*. Dilandasi oleh faktor untuk menjaga dan merawat budaya dari serbuan luar, terbentuklah wacana *Ajeg Bali* yang diinisiasi oleh kelompok elite berbasiskan kekuatan media massa tertentu (*Bali Post*). Mereka yang tergabung dalam kelompok media *Bali Post* atau lebih dikenal KMB ini sangat dikenal dan menjadi sponsor

---

21 Lihat, Muhammad Ali Azhar, "Relasi Pariwisata, Budaya, dan Agama dalam Kehidupan Masyarakat Bali". *Makalah,* dipresentasikan dalam "Seminar Nasional Sistem Informasi 2018", di Malang, 9 Agustus 2018.

22 Henk Schulte Nordholt, *Bali Benteng Terbuka 1995-2005: Otonomi Daerah, Demokrasi Elektoral dan Identitas-Identitas Defensive* (Denpasar: Pustaka Larasan, 2007).

utama dalam program kampanye *Ajeg Bali*. Kampanye itu bertujuan untuk menjaga keutuhan budaya Bali.

Menurut mereka (masyarakat Bali), yang patut diwaspadai adalah menjaga Bali dari kepunahan di tengah gempuran lautan manusia penganut Islam di Indonesia. Apalagi, keterdesakan berdasarkan garis keagamaan ini telah mengurat-akar sejak runtuhnya kerajaan Hindu Nusantara Majapahit di tangan kerajaan-kerajaan Islam yang mulai berkembang pada abad ke-13 Masehi.

Momentum paling dikenal dimulainya narasi *Ajeg Bali* sebagai gerakan untuk menjaga dan merawat Bali dari serbuan luar adalah ketika peristiwa Bom Bali-1 dan Bom Bali-2 di mana diketahui pelakunya adalah orang luar Bali dan berasal dari kelompok agama tertentu. Sebelumnya, orang sudah mendengar istilah *Ajeg Bali* tersebut, meski kemunculannya sebatas sebagai penyemangat pelestarian yang dimaknai secara sempit. Wijaya[23] menyatakan bahwa sebelum aksi ledakan bom Legian Oktober 2002, belum ada gerakan *Ajeg Bali*. Namun, setelah kejadian itu, substansi *Ajeg Bali* kemudian melebar ke berbagai bidang kegiatan, termasuk aksi-aksi perlawanan terhadap keindonesiaan dan Islam.

Gerakan itu menurut pencetusnya adalah gerakan moral yang menyatakan diri hendak melindungi dan memperkuat kebudayaan Bali. Sebagaimana diamati oleh Howe, inti dari *Ajeg Bali* adalah bergerak memasuki masa depan dengan kembali ke masa lalu mereka, dan merangkul modernitas dengan jalan mengakrabkan diri kembali dengan tradisi-tradisi lama.[24] Dampak psikologis masyarakat Bali terhadap seruan

---

23 Nyoman Wijaya, "Melawan Ajeg Bali: Seabad Praktik Hegemoni Intelektual Organik Bali", *Makalah* (2012). Tidak dipublikasikan.

24 Leo Howe, *Hinduisme and Hierarchy in Bali* (Oxford: James Curry/Santa Fe: School of American Research Press, 2001), hlm. 83.

moral itu begitu besar. Dalam studinya tahun 2005, Arsana[25] mengulas bahwa dampak psikologis seruan moral tersebut mulai dari tafsir kebudayaan dan etnis sampai kepada formalisasi agama lengkap dengan standarisasi sertifikat kepemilikannya.

Seiring perjalanan politik di tingkat lokal, praktik *Ajeg Bali* ternyata hanya menguntungkan segelintir elite. Populisme yang semula digerakkan terkait romantisme Bali, bergeser ke romantisme elite bersama massanya dalam pemilukada. Pendulum populisme ini berubah karakter. Bermula dari populisme yang digerakkan oleh pelembagaan struktur adat yang kuat, namun kemudian dipelihara oleh elite-elite politik yang memiliki kapital (oligark lokal). Dari sini, kelompok yang disebutkan terakhir dapat dengan mudah menyusup ke dalamnya dan memanfaatkan populisme untuk kepentingan politik mereka. Terbentuklah kekuatan kelas oligarki yang memiliki kepentingan di balik munculnya populisme model ini.

Hal tersebut terlihat dalam pemanfaatan *Ajeg Bali* sebagai strategi menuju puncak kekuasaan. *Pertama, Ajeg Bali* dimanfaatkan secara langsung atau secara pribadi-pribadi. *Kedua,* ia juga dimanfaatkan dengan menggunakan perantara semacam ormas, desa adat, dan pecalang.

Secara langsung, seperti yang terjadi pertama kali pada tahun 2003, *Ajeg Bali* mulai masuk ke dalam ranah politik pada pemilihan kepala daerah tingkat provinsi atau gubernur pada tahun 2003. Nordholt[26] menggambarkan hubungan antara kampanye *Ajeg Bali* dan pemilihan gubernur waktu itu sebagai "cadar" korupsi antara PDI-P dengan elite-el politik lokal dalam tubuh parpol tersebut. Buktinya, Dewa Made

25 Lihat Henk Schulte Nordholt, *Bali Benteng Terbuka..., op.cit*.
26 *Ibid*.

Baretha sebagai calon petahana dalam pemilihan ini lebih menjadi perhatian Megawati, sang Ketua Umum, dibandingkan calon-calon lain dari PDIP. Kemenangan Baretha pun dalam kampanye ini merupakan kemenangan kelompok kepentingan yang menyuarakan *Ajeg Bali*. Kemenangan Baretha sekaligus membungkam politisi lain dalam pencalonan calon gubernur Bali tahun 2003.

Sejarah hubungan Baretha dengan *Ajeg Bali* dimulai dari kedekatan Baretha dengan pemilik *Bali Post* sebagai sponsor utama *Ajeg Bali.* Sebagai identitas politik lokal baru, *Ajeg Bali* dikumandangkan oleh Dewa Made Baretha. Dia pula yang pertama kali memopulerkan nama *Ajeg Bali.* Dalam pidatonya dalam peluncuran Bali TV, Baretha mengimbau agar misi dan visi Bali TV diarahkan untuk mempromosikan dan meng-*ajeg*-kan tradisi dan budaya Bali supaya tumbuh dan berkembang bersama dengan pariwisata.[27]

Selanjutnya, pada Maret 2005, gerakan *Ajeg Bali* mulai menyentuh wacana ekonomi kerakyatan dengan cara melawan hegemoni pendatang di sektor informal. Ini dilakukan dengan cara mendirikan Koperasi Krama Bali (KKB). Koperasi itu menghimpun dana masyarakat Bali dan selanjutnya diputar melalui pembiayaan usaha kecil dan mikro untuk orang Bali (Hindu). Mereka membuat pelatihan membuat bakso kepada warga Bali dan memodalinya untuk mulai berdagang bakso bercirikan Bali pada tahun 2007-2008. Menurut Dwiputra,[28] hasilnya cukup menggembirakan karena mendapat dukungan luas dari elite Bali-Hindu, terutama para kepala daerah, politisi

27 Graeme Mac Rae, "Understanding Indonesia? or Imagining Indonesia? the View from Bali", *Jurnal of Indonesian Sosial Science and Humanities,* Vol. 3, 2010.

28 I Made Arsana Dwiputra, "Dinamika Demokrasi dan Kepemimpinan di Gianyar Bali Pasca Orde Baru", *Makalah.* Lembaga Persemaian Cinta Kemanusiaan PERCIK, 2013.

dan penguasa. Praktiknya seperti yang pernah dilakukan oleh Arya Weda Karna—sering disapa AWK—dalam pemilu legislatif tahun 2014 dan 2019. Salah satu gerakan yang sangat dikenal adalah gerakan *Satyagraha*. Gerakan ini sukses mendapat simpati pemilih. Gerakan itu juga berhasil mendapatkan dukungan umat Hindu. Gerakan itu sekaligus menjadi cikal-bakal yang melatarbelakangi pelaku usaha kuliner yang ramai-ramai memasang label haram sebagai bentuk protes terbitnya UU Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaringan Produk Halal, untuk menerima era integrasi Masyarakat Ekonomi ASEAN.

Berikut adalah logo atau lambang yang digerakkan oleh Arya Weda Karna (AWK). Pada setiap spanduk dan baliho yang dipasangnya, selalu dihiasi dengan kalimat tambahan "Bali Berdaulat", yang menunjukkan adanya perlawanan Bali terhadap pesatnya kemajuan ekonomi kaum pendatang.

Gerakan ini dimulai dengan mengajak seluruh umat Hindu di Bali supaya gemar membeli barang-barang yang berlogo "Sukla". Demikian pula dalam hal produksi barang-barang, utamanya produk olahan makanan. *Sukla* dalam agama Hindu berarti bersih dan bersih, sehingga dengan adanya logo produk *sukla,* maka jaminan kesucian bagi umat Hindu akan semakin terjaga. Gerakan *Sukla Satyagraha* buatannya itu dianggap akan dapat mempersatukan orang Hindu di tengah dominasi

ekonomi yang dikuasai *nyama tamiu dauh tukad* (warga pendatang barat samudera, baca: warga pendatang).

Strategi tersebut cukup berhasil. Terbukti di setiap kabupaten dan kota dia memiliki massa yang relatif cukup banyak, terutama dari kalangan anak muda. Dia terpilih sebagai wakil rakyat yang duduk di Perwakilan Rakyat Daerah DPD RI dalam pemilu legislatif 2014 dan 2019. Pemilu legislatif 2019 dikejutkan dengan munculnya mantan Gubernur Bali dua periode, I Made Mangku Pastika (2008-2013 dan 2013-2018) yang mencalonkan diri sebagai calon legislatif untuk duduk di kursi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI). Gagasan populis yang diusungnya senafas dengan seruan moral dalam gerakan *Ajeg Bali*.

Gagasan-gagasan, misalnya, Bali yang aman, teratur secara alam nyata (*sekala*) dan alam gaib (*niskala*) yang memiliki keseimbangan antara korelasi kebutuhan hubungan antara manusia dengan manusia lainnya, hubungan manusia dengan alam lingkungannya, serta hubungan manusia dengan Tuhan, sejalan dengan konsep *Tri Hita Karana:* Bali yang sejahtera *sukerta sekala niskala* sebagai akumulasi diperolehnya kemajuan keamanan dan kedamaian; Bali yang terus bergerak menurut dinamika pergerakan dan perkembangan dunia; Bali yang bergerak maju dengan tetap menjunjung kesucian dan keikhlasan demi tegaknya *dharma*.[29]

Langkah Pastika menuju kursi DPD RI dianggap cukup sukses. Kemampuan mendaur-ulang program-program populis dalam kampanyenya, sukses mendapatkan dukungan publik Bali. Hal tersebut tidak lepas dari faktor kedekatan Mangku Pastika dengan *Ajeg Bali* yang dimulai sejak dia menjadi

29 *Nusa Bali,* 27 April 2019.

Kapolda Bali (2003-2008). Wijaya mengatakan, saat itu Pastika salah seorang yang ikut mengawal penandatanganan prasasti *Ajeg Bali* di pelataran kantor *Bali Post* yang dilakukan oleh pemilik *Bali Post* dengan para kepala daerah se-Provinsi Bali.[30]

Langkah populis berikutnya dari pemanfaatan *Ajeg Bali* oleh elite politik lokal Bali dapat dilihat dari bangkitnya organisasi kemasyarakatan (Ormas) dalam lanskap politik Bali di era demokratisasi. Misinya sama, yakni sama-sama ingin menjaga dan melestarikan budaya Bali dari "serangan" luar atau pendatang luar. Fenomena serbuan pendatang iluar membuat masyarakat Bali terdesak. Mereka sering kali hanya menjadi konsumen saja di tengah suksesnya warga pendatang berdagang. Bahkan ada ungkapan yang berbunyi "Orang Bali jual tanah untuk beli bakso, orang Jawa jual bakso untuk beli tanah".

Pasca-Bom Bali, orang Bali merasa lahan sawah mereka semakin menyempit, diacak-acak oleh investor dari Jakarta. Di situlah orang Bali perlu memagari diri sendiri. Untuk memudahkan menerjemahkan keaslian Bali tersebut, ada sebagian elite lokal mempertahankan dan memelihara keaslian Bali dengan membentuk ormas dan mulai mendirikan ormas yang ditujukan melindungi dan menjaga Bali dari serbuan orang luar.

Dari segi keturunan, para pengurus ormas ada yang berasal dari keturunan *puri*. Dalam suasana pemilu, ormas melakukan usaha-usaha dan menggiring pemilih agar memilih calon dari kalangan sendiri. Mereka bergerak bukan karena ormasnya, tetapi karena ada tokoh/pelakunya. Kepercayaan masyarakat

30 Nyoman Wijaya, *"Melawan Ajeg Bali..., Op.cit*.

Bali terhadap golongan *puri* itu sendiri masih cukup tinggi. Ini yang membuat partai politik di Bali sangat percaya diri bila mencalonkan para kandidat pemimpin dari tokoh *puri*. Dalam konteks ini, Suwita[31] menyimpulkan bahwa elite *puri* sampai saat ini masih dipercaya oleh masyarakat untuk memerintah, karena merekalah yang paling memiliki kekuatan moral, sehingga dipercaya dapat menjaga moral masyarakat yang sedang mengalami euforia kebebasan. Tokoh-tokoh politik atau kalangan elite-atas itu kemudian sengaja membentuk ormas untuk menampilkan kepentingan politiknya. Sejarahnya bisa dilacak sejak Laskar Bali pecah menjadi beberapa ormas dengan nama Baladika, Pemuda Bali Bersatu, dan sebagainya.

Kuatnya pengaruh ormas bahkan sampai ke tingkat banjar. Di tingkat banjar, elite politik mendirikan ormas sendiri-sendiri sejalan dengan gerakan labelisasi *sukla,* artinya suci yang sudah dihaturkan kepada para dewa. *Sukla* merupakan gerakan tandingan terhadap menjamurnya produk halal, sebuah kondisi yang mendapatkan respons sangat baik di Bali. *Sukla* itu sendiri sering menjadi slogan bila terkait dengan upacara. Sementara kata haram sering dipelesetkan dengan kata 100 persen haram, artinya bakso mengandung daging babi.

Perangkat lain yang juga ikut mendukung gerakan *Ajeg Bali* adalah bangkitnya *pecalang*. Bangkitnya salah satu perangkat adat itu dianggap wajar sebagai respons terhadap berbagai perubahan yang sedang berlangsung saat ini di Bali. Legalitasnya diangkat ke permukaan karena dianggap sebagai gerbang menjaga agama, adat, dan budaya Bali di tengah kepungan orang non-Bali (non-Hindu). Satu yang

31 I Putu Gede Suwita, "Elit Puri dalam Lanskap Politik Kontemporer di Bali". *Jurnal Kajian Bali,* Vol. 05, No. 01, April 2015.

paling menarik menurut Suryawan[32] dari munculnya satuan pengamanan adat yang bernama *pecalang* ini ialah karena kehadirannya dianggap merupakan representasi adat, sekaligus penjaga keamanan desa atau desa adat. Para pemerhati adat menyatakan bahwa tugas pecalang adalah untuk mengamankan pelaksanaan upacara adat di desanya.

Kuatnya tarik-menarik kepentingan dari elite-elite politik lokal terutama desa adat membuat *pecalang* dan politik akhirnya bergulat dalam kepentingan yang sama, yakni mempertahankan dan menjaga kebudayaan Bali dari pengaruh luar untuk kepentingan elite desa adat.[33] Kegiatannya menjadi sumber alokasi tenaga kerja dan mendatangkan pendapatan bagi banjar yang memiliki banyak kantong-kantong penduduk pendatang.

Dari narasi di atas tampak bahwa kehadiran *pecalang* dalam gerakan *Ajeg Bali* adalah sebagai sistem pengamanan untuk menguatkan, mengukuhkan dan yang terpenting menjaga kebudayaan Bali tetap lestari, indah, dan damai. Namun, menurut Pramana, di dalamnya terdapat kisah panjang tentang pergulatan kuasa di Bali. *Ajeg Bali* juga menjadi lokus kontestasi pertarungan kepentingan masyarakat adat di satu sisi, serta negara dan modal di lain sisi.[34]

Penutup

Kuatnya cengkeraman oligarki dalam struktur kekuasaan adat, membuat populisme di Bali mirip atau tidak ada bedanya dengan gerakan populisme berskala nasional: populisme

32 I Ngurah Suryawan, "Pecalang Politik dan Jagoan Lokal", Blog http://memecahsenyap.blogspot.com/2008/04/pecalang-politik-dan-jagoan-lokal.html., 2008.
33 I Made Arsana Dwiputra, *"Dinamika Demokrasi...", Op.cit*.
34 I Gede Indra Pramana, "Memahami Bali melalui Pecalang", *Indoprogress,* edisi ke-13, 2014.

ditelikung oleh kekuatan oligarki.[35] Begitu pula dikemukakan Margiansyah[36] bahwa dampak berubahnya populisme adalah pelanggengan dominasi oligarki yang semakin mengakar kuat di setiap lini kehidupan politik Indonesia, di samping absennya kekuatan politik progresif emansipatoris sebagai penyeimbang.

Populisme semula dianggap sebagai tandingan bagi munculnya patologi demokrasi dari segelintir elite politik yang berkuasa. Namun, pada kasus Indonesia, kelompok tersebut dapat menyesuaikan diri dalam konteks perubahan sosio-politik dengan mengadopsi populisme dan strategi mobilisasinya dalam mempertahankan *status-quo,* baik pada tataran struktural maupun elektoral. Wujud penyesuaiannya adalah munculnya kelas oligarki yang memerankan diri dalam fraksi elite-elite politik atau nominasi sosok populer, kader atau non-kader yang diterima luas di akar rumput, melalui konstruksi retorika populis dan narasi-narasi reformis dan revolusioner dengan mengeksploitasi aspek emosi pemilih sebagai prakondisi mobilisasi populis.

Pada sisi penjelas inilah kemudian isu yang sering kali "dijual" pada proses elektorasi—terutama dalam Ppemilukada—adalah mengambil bungkus populisme. Meski kepemimpinan yang bersangkutan turut mempromosikan romantisasi Bali dan atas nama pertahanan dalam menjaga ke-*ajeg*-an Bali dari serbuan migran non-Bali. Menariknya, oligarki lokal yang dulu berpusat pada kapasitas politik lokal di sekitar *Puri,* realitasnya bergeser. Potensi dalam memainkan isu-isu strategis dan romantisasi maupun ke-*ajeg*-an masih mendapatkan porsi

35 Vedi R. Hadiz, *"Populisme Baru...", op.cit*.

36 Defbry Margiansyah, "Populisme di Indonesia Kontemporer: Transformasi Persaingan Populisme dan Konsekuensinya dalam Dinamika Kontestasi Politik Menjelang Pemilu 2019", *Jurnal Penelitian Politik* , Vol. 16 No. 1, Juni 2019.

besar bagi adanya elektabilitas seorang calon, dari manapun dia berasal. Meminjam dari Suasta,[37] populisme meski sangat sulit didefinisikan karena bentuknya dapat berbeda dari satu negara dengan negara lainya, namun ciri-cirinya sangat banyak ditemukan dalam kecenderungan calon pemimpin baru untuk mengidentifikasi diri sebagai bagian dari masyarakat sekaligus menarik garis perbedaan bahkan pertentangan dengan penguasa atau elite-elite politik lama. Pada konteks ini, penguatan politik identitas sebagai bagian romantisasi dan komitmen menjaga ke-*ajeg*-an Bali menjadi kondisi yang selalu dipermainkan dalam proses elektoral di tingkatl lokal.

Kekuatan tunggal berbasis lokalitas pengaruh di Bali kini tidak selamanya menjamin adanya penentuan sebagai pihak yang unggul dalam proses elektoral. Semua kalangan akan bisa mengakses kekuasaan, tergantung dari kapasitas isu-isu populisme yang dimainkan. Tidak heran, kalau kondisi ini akhirnya melahirkan kembali oligarki baru di daerah dengan cita-rasa lama. Tokoh-tokoh yang tetap "menjual" romantisasi Bali serta upaya mempertahankan ke-*ajeg*-an Bali, mendapat tempat positif di kalangan pemilih. Tentunya, siapa pun orang kuat dan isu populisme apa yang dimainkan oleh aktor aktor baru dalam arena politik lokal setempat, memiliki lokalitas pengaruh. Pada ujungnya, pengaruh lokal yang pantas dijadikan slogan adalah otentitas atau keaslian Bali, seperti yang menjadi studi seorang penulis Perancis, yaitu kebalian orang Bali terus difabrikasi.*

37 Putu Suasta, "Populisme Ladang Subur bagi Politik Identitas di Indonesia", *Bali Tribune,* 2 September 2019.

Bibliografi

Atmadja, J. 2018. *Inteligensia Manusia Bali.* Denpasar: Udayan Press.

Azhar, Muhammad Ali. 2018. "Relasi Pariwisata, Budaya, dan Agama dalam Kehidupan Masyarakat Bali". *Makalah.* Dipresentasikan dalam Seminar Nasional Sistem Informasi 2018. Malang, Indonesia, 9 Agustus 2018.

Dharsana, Made P. 2019. *Populisme Menghancurkan Demokrasi.* Denpasar: Serat Ismaya

Dwiputra, IMA. 2013. *Dinamika Demokrasi dan Kepemimpinan di Gianyar: Bali Pasca Orde Baru.* Lembaga Persemaian Cinta Kemanusiaan PERCIK.

Fajar Bali. 2017. "Semakin Banyak Pebisnis Makanan Bali Pergunakan Logo Sukla". Edisi 26 September.

Gatara, Muhammad Asep. 2020. Dalam *Webinar Forum* bertema Populisme dalam Demokrasi, diselenggarakan Majelis Insan Cita, 16 Mei. (https://us04web.zoom.us/j/76097570288?pwd=RG1neWFQc0NFUWFEalppc3dDZkROUT09).

Gufron, Fathurohman. 2019. "Populisme Islam Pasca Pilpres". *Kolom Detik News,* 5 Agustus.

Hadiz, Vedi R. 2017. "Populisme Baru dan Masa Depan Demokrasi Indonesia". *Prisma,* Vol. 36, No. 1.

_____. 2014. "A New Islamic Populism and the Contradictions of Development". *Journal of Contemporary Asia,* 44(1).

Hadiz, Vedi R dan ichard Robison. 2013. "The political Economic of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia," dalam *Jurnal Indonesia,* edisi khusus, *Wealth, Powers and Contemporary Indonesian Politics, Cornell Southeast Asia Program Publications,* (96).

Howe, Leo. 2001. *Hinduisme and Hierarchy in Bali.* Oxford: James Curry/Santa Fe: School of American Research Press.

Kompas. 2016. "Politik Perburuhan Indonesia Pasca Kolonial". Resensi Buku *Politik Perburuhan Era Demokrasi Liberal 1950-an,* 7 Mei.

Kusman, Airlangga P. 2017. "Hoax Kanker Demokrasi". *Kompas,* 11 Januari.

Kristadi, J. 2017. "Mendadak Merasa Berbeda". *Kompas,* 16 Mei.

Mac Rae, Graeme. 2010. "Understanding Indonesia? or Imagining Indonesia? the View from Bali". *Jurnal of Indonesian Sosial Science and Humanities,* Vol. 3.

Margiansyah, D. 2019. "Populisme di Indonesia Kontemporer: Transformasi Persaingan Populisme dan Konsekuensinya dalam Dinamika Kontestasi Politik Menjelang Pemilu 2019". *Jurnal Penelitian Politik,* Vol. 16 No. 1, Juni.

Molyneux, M dan T Osborne. 2017. "Populism: A Deflationary View". *Economy and Society,* 46:1 (DOI: 10.1080/03085147.2017.1308059).

Mudde, C dan CR Kaltwasser. 2017. *Populism: A Very Short Introduction.* New York: Oxford University Press.

Nordholt, HS. 2007. Bali Benteng Terbuka 1995-2005: *Otonomi Daerah, Demokrasi Elektoral dan Identitas-identitas Defensive.* Denpasar: Pustaka Larasan.

Nordholt, HS, Gerry van Klinken dan Ireen Karang-Hoogenboom (Eds.). 2007. "Politik Lokal di Indonesia". *Dalam Bali Sebuah Benteng Terbuka 1995-2005.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Panizza, Fransesco. 2005. *Populism and the Mirror of Democracy.* New York: Verso.

Pelinka, A. 2008. "The Rise of Populism". Dalam H. Swoboda dan J M Wiersma (*eds.*), *Democracy, Populism and Minority Rights.* PSE, Socialist Group in the European Parliament.

Pramana, I Gede Indra. 2014. "Memahami Bali Melalui Pecalang". *Indoprogress,* edisi ke-13.

Prasetya, Aris. 2016. *Strategi Pemenangan Calon dalam Pemilihan Umum Legislatif tahun 2014 melalui Jaringan Cekian di Bali.* Denpasar: Fisip Universitas Udayana.

Riawan, Rahadi T. 2016. Demokrasi Transisional. *Blog* Rahadi T. Riawan, 26 Mei.

Suasta, Putu. 2019. "Populisme Ladang Subur bagi Politik Identitas di Indonesia". *Bali Tribune,* 2 September.

Subhan, Muhamad. 2016. "Bangsa di Tubir Jurang Primordialisme". *Kompas,* 5 November.

Suryadinata, Leo. 2020. Dalam *Webinar Forum* bertema Populisme dalam Demokrasi, diselenggarakan Majelis Insan Cita, 16 Mei. (https://us04web.zoom.us/j/76097570288?pwd=RG1neWFQc0NFUWFEalppc3dDZkROUT09).

Suryawan, I Ngurah. 2008. "Pecalang Politik dan Jagoan Lokal". Blog I Ngurah Suryawan (http://memecahsenyap.blogspot.com/2008/04/pecalang-politik-dan-jagoan-lokal.html).

Suryomenggolo, J. 2015. *Politik Perburuhan Era Demokrasi Liberal.* Edisi pertama. Yogyakarta: Margin Kiri.

Suwita, I Putu Gede. 2015. "Elit Puri dalam Lanskap Politik Kontemporer di Bali". *Jurnal Kajian Bali,* Volume 05, Nomor 01, April.

Wijaya, Nyoman. 2012. "Melawan Ajeg Bali: Seabad Praktik Hegemoni Intelektual Organik Bali". *Makalah.* Tidak dipublikasikan.

Partai dan Pemilu di Zaman Demokrasi: Indonesia 1999-2017

M Faishal Aminuddin

Pengantar

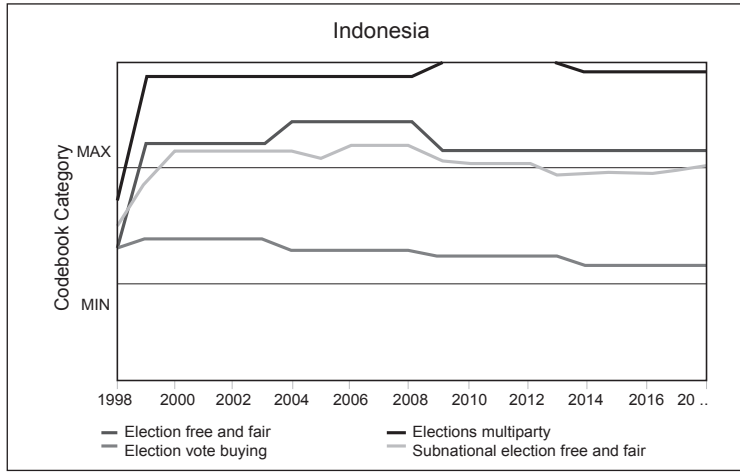
Ketika Pemilu 1999 digelar, saya masih duduk di bangku SMA, di pengujung Kelas 3. Terekam jelas diingatan, keriuhan suasana di mana kebebasan demokrasi memang sepenuhnya belum dirasakan. Namun, yang tampak berbeda—dibandingkan dengan Pemilu 1997—di kantor kecamatan tidak lagi terpampang bendera tiga partai peserta pemilu yang sudah berkibar selama lebih dari 30 tahun. Pendukung partai-partai baru mulai berani secara terang-terangan mengibarkan bendera dan mengampanyekan partai barunya tersebut.

Pemilu yang digelar pada periode demokratisasi memang diikuti oleh puluhan partai politik. Dalam rentang periode 1999-2019, partai-partai yang eksis dan bertahan dalam setiap pemilu adalah mereka yang mempunyai basis ideologi yang jelas, konstituensi yang tersegmentasi, pembilahan sosial politik yang meluas, pengelolaan oganisasi yang ditopang oleh sumber daya yang memadai, dan mempunyai figur pemimpin yang berpengaruh. Demikian juga, partai-partai yang akhirnya tersingkir dan hanya bisa bertahan dalam beberapa pemilu, mempunyai persoalan yang lebih banyak berupa minimnya

sumber daya yang bisa dimobilisasi dan figur pemimpin yang lemah.

Artikel ini berangkat dari pertanyaan, sejauh mana sistem pemilu berkontribusi pada penguatan sistem kepartaian multipartai dalam mendukung bekerjanya demokrasi elektoral? Jawaban atas pertanyaan tersebut membutuhkan kehati-hatian dalam menentukan variabel utama yang diangkat, terutama kalau yang dilihat adalah faktor sebab-akibatnya. Apa yang menyebabkan sistem kepartaian multipartai cenderung ekstrem? Mengapa usaha melalui berbagai regulasi untuk membuatnya sederhana tidak kunjung membuahkan hasil? Kendati sebatas memotret gambaran dampak perubahan regulasi pemilu terhadap sistem, tujuan artikel ini adalah memberikan penilaian evaluatif dari sumbangan pemilu terhadap bekerjanya demokrasi di Indonesia secara umum. Dalam melakukan analisis, saya membatasi jangkauan dengan melakukan pembahasan atas setidaknya empat variabel: (1) proses dan kualitas pelaksanaan pemilu

Grafik 9
Gambaran Umum Indonesia



sejak tahun 1999, (2) konsekuensi politik pemilu terhadap partai dan sistem kepartaian, (3) dan secara umum, kontribusi pemilu terhadap demokratisasi di Indonesia.

Jalannya pemilu sejak Reformasi 1998 diikuti dengan berbagai perubahan sistem, prosedur dan mekanisme. Secara umum, keberadaan pemilu yang bebas dan jujur relatif bisa dipenuhi, sekalipun ada perbedaan dari sisi capaian antara pemilu nasional dengan pemilu lokal. Dalam Gambar 1 yang diambil dari V-Dem, terdapat tiga hal penting yang bisa dilihat. *Pertama,* pemilu menghasilkan sistem multipartai yang cenderung ekstrem. Ekstremitas sistem kepartaian yang dihasilkan sejak Pemilu 1999-2019 menghasilkan partai-partai politik yang secara organisasi kurang menunjukkan pergerakan yang lebih maju sebagai agregator kepentingan yang lebih mapan. Mereka lebih suka menempatkan posisi ideologisnya dalam spektrum politik tradisional, sekalipun beberapa partai juga terlihat mencoba meramu dan memadukan spektrum ideologi yang meluas seperti kombinasi antara nasionalis dan religius. *Kedua,* kualitas pemilu yang bebas dan adil memperlihatkan interval antara tingkat nasional dan subnasional. Dalam tingkat nasional, periode 2004-2009 mempunyai tingkat yang lebih tinggi sedangkan di tingkat subnasional trennya cenderung menurun. *Ketiga,* kecenderungan terjadinya *vote buying* semakin mengalami penurunan. Faktor yang terindikasi menjadi sebab utama adalah semakin ketatnya regulasi pemilu menyangkut politik uang.

Gambaran tersebut di atas masih membutuhkan penjelasan empiris untuk membuktikan bahwa perubahan sistem pemilu hampir dilakukan setiap periode pemilu ke periode lainnya. Setiap perubahan membawa pesan bahwa ada persoalan yang harus diatasi dari pelaksanaan setiap pemilu, sehingga harus

dilakukan revisi atas undang-undang yang mengaturnya. Secara akumulatif, setiap persoalan yang muncul hanya bisa diselesaikan secara parsial melalui perubahan undang-undang dan peraturan di bawahnya yang terkadang mengatur secara detail sampai tingkatan teknis. Ini adalah upaya untuk memastikan bahwa sebuah persoalan yang ditimbulkan dari pelaksanaan dalam satu masa pemilu, sebenarnya adalah persoalan teknis yang muncul karena perbedaan penafsiran penyelenggara atau, misalnya, peserta pemilu. Bukan menjadi persoalan substansial yang mengharuskan dilakukannya perubahan sistem secara besar-besaran. Dampaknya bisa terlihat. Bahwa perubahan sistem yang ingin menyederhanakan sistem kepartaian, tidak menampakkan bukti keberhasilan. Contoh yang paling bisa dilihat adalah pengetatan verifikasi pendirian partai politik baru dan penerapan *electoral threshold* (ET) yang tinggi terbukti tidak menghasilkan jumlah partai efektif di parlemen yang lebih rendah. Pasalnya, penerapan ET tidak diikuti dengan pemangkasan jumlah kursi dalam setiap daerah pemilihan yang kisarannya masih antara 3-10 kursi, sehingga *district magnitude* yang masih melebar ini menghasilkan ambang batas terselubung yang rendah.

Dari sisi kualitas pemilu yang bisa dilihat dari indeks PEI (*Perception of Electoral Integrity*), pemilu legislatif 2014 masih dianggap lebih baik daripada pemilihan presiden. Kendati demikian, meski dengan *voter turnout* 67 persen, pemilu legislatif masih menyisakan masalah yang berhubungan dengan tata kelola penyelenggaraan dan registrasi pemilih.[1] Dua persoalan tersebut sepertinya selalu berlanjut dalam periode pemilu serentak 2019 yang menghasilkan ratusan petugas

1 Pippa Norris dan Max Grömping, "Populist Threats to Electoral Integrity: The Year in Elections, 2016-2017", *Electoral Integrity Project,* PEI, 5., Mei 2017.

lapangan yang mengurusi pemilu harus kehilangan nyawa karena jadwal yang padat yang mengakibatkan kelelahan akut. Selain itu, jumlah pelanggaran yang dicatat oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) juga tidak bisa dibilang rendah. Dari pelaksanaan pemilu serentak 2019, muncul keinginan untuk mengubah kembali sistem pemilu serentak dengan melakukan revisi perundang-undangan.

Sistem Pemilu dan Partai Politik

Sistem pemilu adalah seperangkat sistem yang memungkinkan suara pemilih bisa dikonversi menjadi kursi yang mewakili kandidat dan atau partai politiknya. Terdapat sejumlah elemen penting dalam sistem pemilu, yakni: (1) formula elektoral (*plural majority, proportional, mixed*), (2) struktur kotak dan kertas suara (pemilih bisa memilih kandidat atau partai dengan tata cara pemilihan tertentu), (3) *district magnitude* (jumlah perwakilan untuk kursi legislatif dalam sebuah daerah pemilihan).[2] Dalam studinya pada tahun 1999, Lijphart membandingkan efek dari aspek-aspek sistem pemilu terhadap dimensi pemerintahan dan performa demokrasi. Dia sampai pada kesimpulan bahwa tidak ada sistem pemilu yang paling baik dalam menghasilkan pemerintahan yang efektif.[3] Temuan empiris lainnya dilakukan melalui studi Cox yang menguji 77 negara demokratis dan menemukan bahwa jumlah partai dalam sebuah sistem kepartaian tergantung pada interaksi antara pemilu dan struktur sosial.[4]

---

2 Andrew Reynolds, Ben Reilly, dan Andrew Ellis, *Electoral System Design: New International IDEA Handbook,* International Institute for Democracy, 2005.

3 Arend Lijphart, *Government Forms and Performance in Thirty-six Countries* (New Haven: Yale University Press, 1999).

4 Gary W Cox, *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems* (Cambridge University Press, 1997).

Sementara itu, studi klasik Duverger menyebutkan bahwa sistem pemilu adalah perangkat asing yang memainkan fungsi antara kamera dan proyektor secara simultan. Maksudnya, dia menggambarkan bagaimana sistem pemilu membentuk sistem kepartaian nasional dengan mengunakan tekanan mekanik dan psikologis yang melibatkan pemilih dan partai politik.[5] Tekanan mekanik termanifestasi di dalam seperangkat hukum yang mempunyai konsekuensi positif atau bernilai pasti seperti aturan konversi dari suara ke kursi, distribusi sisa suara dengan mengacu pada formula tertentu atau penerapan persentase ambang batas suara. Sedangkan tekanan psikologis dapat diidentifikasi sebagai efek yang ditimbulkan oleh aturan main pemilu terhadap strategi partai atau pemilih dalam menentukan pilihan politiknya. Sifatnya lebih pada persoalan antisipatif terhadap bekerjanya aturan main dan dampak yang kemungkinan ditimbulkannya.[6] Sistem pemilu bukan saja harus mempunyai konsistensi pada aspek regulasi kepemiluan sebagai turunannya, melainkan juga harus memiliki sifat yang terbuka pada berbagai perubahan demi perbaikan dengan tujuan menghasilkan kinerja demokrasi elektoral yang maksimal.

Studi Stein Rokkan memaparkan temuan bahwa sistem *Proportional Representation* (PR) atau Representasi Proporsional di Eropa kontinental lebih banyak ditujukan untuk melindungi kepentingan kelompok-kelompok minoritas agar mempunyai posisi yang jelas dalam keterwakilan politiknya.[7] Namun hal tersebut tidaklah berjalan secara alamiah. Dalam berbagai perubahan aturan hukum pemilu, banyak studi menunjukkan—

---

5 Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (London: Metbuen, 1951).

6 Kenneth Benoit, "Models of Electoral System Change", *Electoral Studies,* 23(3), 2004.

7 Stein Rokkan, *Elections: Electoral Systems* (Macmillan Company, 1968).

misalnya di Eropa Timur—perubahan aturan pemilu dalam masa transisi demokrasi mengindikasikan bahwa desain sistem pemilu secara parsial dimotivasi oleh kepentingan partisan.[8] Poin tersebut penting untuk dipelajari lebih lanjut untuk menjawab pertanyaan, sejauh mana kepentingan partisan menghasilkan sistem PR yang konsisten dan memberikan kontribusi terhadap tingginya aspek proporsionalitas.

Berbagai perubahan dalam regulasi kepemiluan sudah barang tentu tidak bisa dilepaskan dari kepentingan partisan. Partai-partai mayoritas di parlemen memiliki kekuasaan dominatif untuk memutuskan perubahan dalam regulasi kepemiluan. Selain itu, mereka juga harus berhadapan dengan perbedaan kepentingan yang dibawa oleh rival atau mitra mereka yang juga memiliki suara signifikan dalam perubahan regulasi tersebut. Hal tersebut menghasilkan kesepakatan-kesepakatan yang bersifat kompromis sebagai upaya membagi keistimewaan yang menjamin bahwa perubahan regulasi tersebut bisa memberikan keuntungan kepada kedua belah pihak. Hal ini yang sering kali memunculkan inkonsistensi logis yang malah membuat implementasi regulasi kepemiluan menemui berbagai problematika. Saling tumpang tindih dan berpotensi memunculkan kebingungan bagi operator dan penyelenggara. Berbagai persoalan tersebut kemudian coba diselesaikan dengan melakukan perubahan-perubahan lain pada periode pemilu berikutnya.

Menakar Pengaruh Regulasi Kepemiluan

Regulasi pemilu pada era Reformasi selalu mengalami perubahan dalam setiap periode pemilu. Produk regulasi UU

8 John Elster, Claus Offe, Ulrich K Preuss, Frank Boenker, Ulrike Goetting, dan Friedbert W Rueb, *Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea* (Cambridge University Press, 1998).

Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu mengatur seperangkat aturan main pemilu di era demokrasi. Seusai Pemilu 1999, regulasi pemilu mengalami perubahan lagi dengan terbitnya UU Nomor 31 Tahun 2002. Dari 48 partai politik yang bertarung dalam Pemilu 1999, hanya partai-partai yang sebelumnya telah eksis pada era Orde Baru saja yang bisa mendulang suara besar, termasuk Golkar yang menjadi sasaran tembak pembubaran oleh tuntutan reformasi. Selain itu, PKB dan PAN sebagai partai baru yang didirikan oleh Abdurrahman Wahid dan Amien Rais, juga mampu mendulang suara. Kedua partai tersebut memanfaatkan dukungan tradisional dari ormas keagamaan NU dan Muhammadiyah.

Semangat regulasi pemilu pada saat itu lebih pada upaya untuk mendorong munculnya berbagai kekuatan politik yang menyatukan cita-cita politiknya secara terorganisir untuk berkompetisi melalui pemilu. Batasan pendirian partai politik juga sangat longgar dan spektrum ideologi yang diusung oleh partai-partai juga sangat bervariasi. Euforia demokrasi terlihat sangat kentara dalam perayaan Pemilu 1999 itu, kendati faktor basis pemilih tradisional yang berakar pada kekuatan-kekuatan politik lama—yang sudah terbentuk mapan pasca-Pemilu 1955—masih menentukan hasil pemilu. Sistem PR daftar tertutup yang memberikan kewenangan penuh kepada partai untuk mendudukkan kandidat terbaiknya, juga memperlihatkan efektivitas dalam hal produk regulasi. Berbagai produk regulasi yang berfungsi sebagai perangkat negara demokrasi baru, banyak dihasilkan. Sekalipun dampak negatifnya bisa terlihat dari masih menjamurnya berbagai kasus korupsi yang dilakukan oleh kader partai yang duduk dalam jabatan publik.

Dari sisi akuntabilitas keuangan, regulasi pemilu sudah memberikan batasan formal mengenai pelaporan keuangan partai politik. Sekalipun hubungan antara perebutan pos jabatan publik dan aliran dana ilegal untuk membiayai partai juga tercium keras baunya. Beberapa kasus yang muncul memperkuat pendapat tersebut, seperti tertuang dalam studi ICW tentang penyalahgunaan dana taktis dari instansi pemerintah dan pejabat publik, terutama yang diusung partai.[9] Belum lagi banyaknya terpidana kasus korupsi yang melibatkan petinggi partai politik yang terhubung dengan penyelahgunaan anggaran publik. Terbitnya UU Nomor 2 Tahun 2008 dan UU Nomor 2 Tahun 2011 keduanya tentang partai politik bertujuan untuk memperkuat akuntabilitas partai politik. Kendatipun dalam tingkat operasionalnya, tidak semua kegiatan partai mempunyai pertanggungjawaban yang valid dan mampu mengembangkan potensi pendapatan dengan menaikkan besaran jumlah donasi yang bisa diterima partai dari pihak ketiga. Misalnya, sejauh mana partai bisa dibiayai oleh iuran anggota resminya yang tercatat? Apakah dana partai cukup untuk menggerakkan kampanye, memobilisasi dukungan pemilih sampai operasional struktur partai?

Biaya politik yang tinggi lantas bertemu dengan permintaan pasar pemilih yang melahirkan politik transaksional, jual-beli suara ketika pemilihan, baik yang melibatkan partai maupun kandidat. Manifestasinya bisa pemberian janji kampanye yang berhubungan dengan pencairan anggaran publik yang diskriminatif atau populistik yang terwakili dalam terminologi *pork barrel fund,* atau transaksi langsung yang diikat oleh sistem patron-klien. Beberapa studi menemukan bahwa model politik

9 Ibrahim Fahmy Badoh, Luky Djani, dan R Yunita, *Korupsi Pemilu* (Jakarta: Indonesia Corruption Watch [ICW], 2006).

uang yang diikat patronase kuat, terbukti menyebabkan biaya politik membubung tinggi, karena baik partai ataupun kandidat yang diusung membutuhkan dana ekstra untuk memastikan pemilih memberikan suaranya.[10] Dari setiap periode pemilu, efektivitas politik uang bisa berbeda-beda sehingga melahirkan model-model yang bervariasi seperti dari pola transaksi eceran yang melibatkan pemilih dan kandidat secara langsung, atau pola grosir yang melibatkan aktor-aktor pemilu lainnya.[11]

Secara umum, pengaruh regulasi pemilu dalam melahirkan pemilu yang jujur dan adil secara sekilas bisa dilihat dari jumlah pelanggaran, sejauh mana kontrol pengawasan bisa dilakukan secara independen dan bagaimana proses peradilan untuk memutus perkara sengketa penyelenggaraan sampai hasil pemilu. Perangkat untuk memastikan imparsialitas penyelenggara sudah dilakukan dengan baik melalui pembentukan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Lembaga itu memberikan kontribusi penting untuk memastikan netralitas KPU, baik tingkat nasional atau daerah. Selain itu, dalam pelaksanaannya, pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang mempunyai perangkat pemantauan sampai tingkat paling bawah bisa memberikan jaminan yang lebih baik, bahwa segenap proses pelaksanaan pemilu bisa diawasi sampai dilaporkan melalui tindakan hukum.

Sejak pemilu tahun 1999 sampai tahun 2019, saya mencatat empat hal menarik untuk ditelaah. *Pertama,* dampak penggunaan

---

10 Edward Aspinall dan Mada Sukmajati (*eds.*), *Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, Patronage and Clientelism at the Grassroots* (NUS Press, 2016).

11 M Faishal Aminuddin dan Natasha Hassan Attamimi, "From Retail to Grocery: Money Politics in 2014 Indonesian Legislative Election", *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review,* 4(1), 2019.

sistem pemilu PR terhadap penguatan sistem kepartaian. Pemilu tahun 1999 yang menggunakan daftar tertutup mampu membentuk sistem kepartaian yang lebih sederhana yang bisa dibuktikan dengan ENPP sebesar 5,1. Dalam Pemilu 2004 menjadi 9,6, lalu turun menjadi 8,6 (2009) dan 8,7 (2014).[12] Ketika pemilu menganut daftar terbuka sesuai dengan nomor urut kandidat sebagaimana dijalankan dalam Pemilu 2004, sebenarnya partai telah berbenah dengan meletakkan kader-kader terbaiknya dalam urutan kolom atas. Namun, ketika Pemilu 2009, 2014, 2019 dengan daftar terbuka dengan perolehan suara terbanyak dari kandidat yang dijalankan, sebagian besar partai tidak mempunyai mekanisme seleksi kandidat yang bagus. Hal tersebut memaksakan terjadinya pertarungan bebas antara kader dan non-kader dalam kandidasi.

Kedua, besaran *district magnitude* makin memperlebar ruang kompetisi. Pemilu 1999 hanya mengatur setiap daerah mempunyai perwakilan minimal 1 kursi, sehingga setiap daerah mempunyai variasi jumlah kursi yang sesuai dengan jumlah pemilih. Dalam Pemilu 2004, 2009, 2014, jumlah besaran ditetapkan menjadi antara 3-10 kursi per daerah pemilihan. Semakin banyaknya alokasi kursi membuat semua partai mempunyai ruang kompetisi yang selain lebar juga merasa mendapatkan porsi peluang perolehan yang sama besar. Hal itu menjadikan partai tidak banyak melakukan seleksi yang sangat ketat terhadap kandidatnya yang paling kuat. Kondisi tersebut menghasilkan model kompetisi yang menguntungkan kandidat yang memiliki modal kuat, baik dalam pengertian modal sosial, kapital sampai popularitas. Kader partai yang membangun karier dari bawah, tidak bisa berbuat banyak

12 M Faishal Aminuddin, "Electoral System and Party Dimension Assessment in Democratic Indonesia". *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,* 20(1), 2016.

dalam melakukan mobilisasi pemilih, sekalipun peluang mereka untuk memaksimalkan jaringan tradisional struktural partai masih terbuka.

Keinginan untuk memperkuat sistem kepartaian multipartai sederhana dilakukan dengan mempertinggi ambang batas perolehan suara. Hal menarik *ketiga* adalah bahwa penetapan ambang batas suara tidak memberikan dampak signifikan terhadap pembentukan multipartai sederhana. Justru dalam Pemilu 1999 di mana ambang batasnya hanya 2 persen, terbukti ENPP-nya rendah, sedangkan dalam Pemilu 2004 naik menjadi 3 persen, lalu Pemilu 2009 turun lagi menjadi 2,5 persen, dan Pemilu 2014 naik drastis 3,5 persen dan menjadi 4 persen pada Pemilu 2019, ENPP-nya masih di atas 8. Pembatasan yang semakin tinggi ternyata tidak diikuti oleh menguat dan stabilnya suara partai-partai besar. Partai-partai baru terbukti selalu menjadi mesin efektif pendulang suara atau memiliki kemampuan untuk mengambil suara mengambang dari partai-partai besar. Itu yang membuat penetapan ambang batas tidak bisa berlaku efektif dan ketika besarannya ditambah lagi, tentu akan semakin menjauh dari proporsionalitas dan keadilan bagi munculnya partai-partai baru sebagai alternatif pilihan.

Keempat, perubahan metode konversi suara ke kursi berimplikasi pada penguatan partai-partai besar. Sejak Pemilu 1999 sampai 2014, metode yang digunakan adalah *Kuota Hare* yang sudah dimodifikasi sedemikian rupa dan dikenal dengan Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP). Namun, pada Pemilu 2019 diubah dengan menggunakan metode *Sainte Lague*. Perubahan metode tersebut menghasilkan tingkat presisi atas keterwakilan yang lebih tinggi dan mengurangi residu suara yang terbuang sia-sia. Partai-partai besar mempunyai potensi perolehan kursi yang lebih banyak karena sebaran suara dari kandidat hampir

merata, sehingga sekilas ini memberikan keuntungan dalam sistem pembagian angka ganjil yang digunakan oleh metode *Sainte Lague*. Namun demikian, partai-partai menengah dan kecil yang perolehan dan sebaran suara kandidatnya merata untuk tiga besar, juga mempunyai kesempatan yang sama besar.

Mengapa perubahan regulasi pemilu yang dilakukan setiap periode tidak memberikan dampak signifikan terhadap penyederhanaan sistem kepartaian, yang pada akhirnya memberikan pengaruh besar terhadap kapabilitas partai di parlemen, model koalisi sampai stabilitas pemerintahan? Saya memberikan tiga proposisi untuk ancangan riset mendalam yang mesti dilakukan. *Pertama,* persoalan di tingkat hulu yang memberikan ruang sangat leluasa bagi para pemodal politik untuk mendirikan partai politik. Dalam regulasi pemilu, pendirian partai politik baru semakin dipersulit, dalam pengertian kuantitas kepengurusan dan sebaran strukturnya. Sampai Pemilu 2014, misalnya, syarat administratif pendirian partai harus mempunyai 100 persen kepengurusan provinsi, 75 persen tingkat kabupaten dan 50 persen kecamatan. Bagi pemodal politik, mencukupi persyaratan administrasi seperti itu tidaklah terlalu sulit.

Regulasi belum mengatur bahwa partai politik untuk bisa berkontestasi dalam pemilu nasional, harus memenangkan kursi setidaknya 30 persen dari jumlah provinsi atau memiliki perolehan suara sebesar minimal 10 yang tersebar di dalam 80 persen dari jumlah provinsi. Jika ini diterapkan, modal besar untuk pendirian dan mencukupi syarat administratif pendirian partai saja tidak cukup. Setiap partai harus membuktikan basis dukungannya secara lebih kuat sehingga mempunyai kapabilitas yang lebih berkesinambungan dalam pentas nasional.

Jaminan atas suksesnya pengakaran partai yang ditopang oleh pembilahan sosial, budaya dan ekonomi yang kuat juga lebih bisa dipegang. Tinggal proses dan waktu untuk membuktikan tingkat agregasi kepentingan anggota atau pendukung partai, dan ini bisa dilakukan secara perlahan.

Kedua, dalam proses kompetisi pemilu, ada kombinasi erat antara ambang batas dan ambang terselubung. Ilustrasinya, jika ambang batas suara semakin tinggi diikuti dengan memangkas besaran *district magnitude,* maka tingkat kompetisi antarpartai akan semakin tinggi pula, sehingga menghasilkan partai yang mempunyai dukungan dan perolehan suara yang lebih stabil dalam setiap pemilu. Partai akan memaksimalkan kandidatnya yang mempunyai peluang paling besar untuk dinominasikan, dan diikuti dengan dukungan mesin partai yang lebih fokus pada sedikit kandidat dengan pembagian wilayah garapan yang lebih terdistribusi. Kompetisi pasar bebas antarkandidat juga bisa dihindari. Idealnya, besaran DM antara 3-6 untuk setiap daerah pemilihan ditambah dengan besaran ET antara 2,5-3 persen saja. Jika kedua ambang tersebut bisa dijalankan, maka sebenarnya ambang batas riil dari kombinasi keduanya adalah 7-8 persen. Partai-partai besar akan bekerja keras untuk mengirimkan kandidat terbaiknya dalam pemilu. Sebaliknya, partai menengah dan kecil juga mempunyai kesempatan untuk meraih kursi karena ET yang tidak terlalu tinggi.

Ketiga, dampak kompetisi antarpartai terhadap model koalisi di parlemen. Sejak Pemilu 1999, partai peraih kursi di parlemen tidak terpolarisasi secara tajam antara partai penguasa dengan partai oposisi. Konstelasi pemilihan presiden bisa dilihat, yang menghasilkan inkonsistensi dan rapuhnya model koalisi. Partai pengusung calon presiden mempunyai komposisi yang berbeda ketika pilpres selesai dihelat. Hal

ini berdampak pada kaburnya klaim kebijakan dan kritik yang dibutuhkan oleh oposisi yang kuat terhadap pemerintah. Sebagai perkecualian, PDIP yang memilih tidak menempatkan wakilnya dalam pemerintahan pada dua periode pemerintahan Yudhoyono dan PKS pada periode kedua pemerintahan Joko Widodo. Menata model dan konsistensi koalisi bisa dimulai menjelang pemilu dengan meminta partai memberikan penjelasan yang lebih operasional atas *platform* dan usulan kebijakan yang ditawarkan. Koalisi partai harus dibangun atas dasar pertemuan gagasan dan operasionalnya ini. Pun, ketika mereka mengusung kandidat presiden. Jika berhasil, mereka bisa membangun koalisi mayoritas sebagai partai penguasa di parlemen yang berhak menguasai lebih dari 50 persen ketua komisi yang ada di DPR. Sebaliknya, koalisi yang kalah bisa memilih menjadi oposisi murni. Jika memungkinkan, di parlemen ada poros kecil sebagai penyeimbang dalam bentuk koalisi minoritas yang diisi oleh partai yang tidak mempunyai hak untuk mengusung kandidat presiden karena kecilnya jumlah kursi di parlemen.

Persoalan yang muncul pada pelaksanaan pemilu serentak 2019 dengan Pilpres bukan hanya pada persoalan teknis penyelenggaraan saja, melainkan secara substansial bisa dinilai kurang memberikan kontribusi terhadap penguatan sistem kepartaian sampai model koalisi di parlemen. Catatan menarik yang bisa disampaikan dalam merefleksikan konsekuensi pemilu serentak 2019 terhadap pelembagaan kepartaian adalah fakta yang muncul bahwa polarisasi dukungan dalam pilpres lebih menarik pemilih daripada memberikan perhatian terhadap partai politik. Sementara itu, partai idealnya bekerja keras untuk memastikan konstituen memberikan pilihan terhadap kandidat presiden yang mereka usung. Kendati konstituen partai tidak

sepenuhnya memberikan dukungan secara linier antara untuk partai dan untuk kandidat presiden, partai tidak terlalu berurusan dengan aspek tersebut. Mereka berkepentingan agar pemilih bisa memberikan suaranya pada partai, sedangkan suara untuk kandidat presiden diserahkan menjadi hak pemilih. Pemilu serentak pada akhirnya lebih berupaya untuk mewujudkan efisiensi penyelenggaraan saja.

Saya ingin mengulas hasil temuan dari *indeks Perception on Electoral Integrity* (PEI) dari penilaian atas pelaksanaan pemilu di Indonesia sejak tahun 2012. PEI indeks Indonesia berada pada poin 57. Beberapa variabel yang dilihat adalah regulasi pemilu, prosedur, daerah pemilihan, registrasi pemilih, registrasi partai, media, pembiayaan kampanye, proses pencoblosan, penghitungan suara, dan penyelenggara. Dari semua variabel tersebut, hanya variabel penyelenggara dan penghitungan suara saja yang berada dalam kategori hijau atau di atas poin 65. Selebihnya ada pada kategori kuning, dan terdapat dua variabel yakni pembiayaan kampanye dan registrasi pemilih yang berada pada kategori merah atau di bawah poin 45. Indeks PEI disusun untuk menggambarkan integritas elektoral dari kacamata dan persepsi ahli, pengamat, akademisi dan kalangan media massa dalam menilai pelaksanaan pemilu di masing-masing negaranya.

Variabel pembiayaan kampanye sangat berhubungan dengan jumlah uang yang dibelanjakan, tingkat akuntabilitas pelaporan, dan keduanya berkorelasi dengan penggunaan politik uang dan berbagai skandal korupsi yang melibatkan elite partai atau pejabat publik yang berasal dari partai. Mata rantai yang menghubungkan antara permintaan pemilih dan sejumlah kompensasi atas suaranya dengan pemenuhan kebutuhan transaksional, memang rumit. Namun, ditengarai

akibat longgarnya pengawasan terhadap politik uang, mata rantai itu selalu bertemu dalam setiap pemilu. Partai membutuhkan biaya yang tidak sedikit untuk digelontorkan dalam berbagai media sosialisasi, pelatihan saksi, pembayaran honorarium saksi, sampai *spin doctor* yang menjadi konsultan pemenangan mereka. Semakin panjang masa kampanye, seperti pada Pemilu 2019, semakin besar biaya yang harus mereka keluarkan. Satu-satunya pemasukan yang bisa diandalkan oleh partai adalah donasi yang tidak mengikat dari pihak ketiga, itu pun jumlah formalnya dibatasi. Lalu iuran dari pejabat publik mereka yang ditetapkan dengan besaran tertentu. Selebihnya adalah dana bantuan partai politik yang mendapatkan kursi parlemen yang diberikan oleh Pemerintah dalam jumlah tidak signifikan. Kandidat calon legislatif juga harus berhitung karena selain memberikan iuran untuk partai, mereka juga membutuhkan dana untuk kampanye mandiri, mulai tahap sosialisasi diri sampai pengawalan potensi suara di TPS.

Tampaknya, studi yang dilakukan untuk melihat seberapa banyak belanja kampanye bisa dimulai dari membandingkan antara frekuensi kampanye di media massa dan besaran rate harga yang dipatok oleh media tersebut. Selain itu, rilis media massa yang isinya bisa dipastikan hampir sama untuk setiap isu tertentu. Saya melihat bahwa belanja iklan di media massa bisa diukur dengan lebih *valid* karena memiliki bukti-bukti material secara langsung yang bisa ditakar. Ini berbeda dengan belanja yang dihabiskan oleh kandidat untuk melakukan sosialisasi diri. Di sini muncul pertanyaan, seperti sejauh mana regulasi pemilu bisa menjangkau pembatasan donasi dan belanja yang dilakukan oleh kandidat secara personal. Usaha-usaha untuk meminimalkan belanja iklan baliho, misalnya, sudah dilakukan oleh penyelenggara pemilu, terutama untuk

pemilihan kepala daerah di mana KPUD juga memberikan bantuan dengan mencetak materi kampanye dan ditempatkan di titik-titik tertentu yang terkendali. Sementara dari pihak kandidat calon kepala daerah juga diberikan kesempatan untuk mencetak materi kampanye dalam jumlah yang sama dengan yang dicetak KPUD.

Pada variabel registrasi pemilih, memang masih jauh dari penilaian baik. Persoalan ini selalu muncul dari pemilu ke pemilu. Secara sederhana, alur registrasi pemilih mengandalkan data pemilih yang diambil dari data kependudukan yang disediakan oleh Kementerian Dalam Negeri, lalu diolah oleh KPU menjadi Daftar Pemilih Sementara (DPS). Kemudian dilakukan verifikasi oleh agensi KPU sampai tingkat bawah untuk kemudian ditetapkan menjadi Daftar Pemilih Tetap (DPT). Dalam proses ini, masih ditemukan berbagai kendala teknis, misalnya perpindahan tempat tinggal sementara, ketidaksamaan antara data kependudukan dengan data pemilih terkait domisili, perbedaan identitas, sampai masuknya pemilih yang sudah meninggal dunia dalam daftar.

Dampaknya secara kuantitas memang tidak terlampau besar. Namun, cukup signifikan dalam memastikan pemenuhan hak pemilih untuk terdaftar sampai pencoblosan di TPS. Persoalan administratif tersebut masih berlanjut ketika menjelang hari pencoblosan. Sekalipun KPU sudah melakukan langkah-langkah antisipasi, misalnya, dengan memastikan terdistribusinya formulir khusus untuk pemilih berpindah TPS, namun masih dirasakan kurang fleksibel. Pemilih yang terkendala proses administratif kemudian enggan untuk mengurus sesuai dengan prosedur di TPS. Berbagai langkah perubahan sekalipun sudah dilakukan untuk memperbaiki registrasi pemilih, tetap saja menyisakan masalah. Dari mana perkara substansial

itu harus dibenahi? Hal penting untuk dilakukan adalah menerapkan identitas tunggal kependudukan yang ditopang dengan aktivasi kartu kependudukan secara integratif. Setiap pemilih selama tidak terblokir, bisa melakukan pencoblosan di TPS mana saja selama berada di dalam daerah pemilihan yang sama. Jika ingin lebih dari itu, maka pilihannya adalah harus menggunakan *e-voting*—yang mungkin membutuhkan proses yang masih panjang.

Perdebatan publik dalam perumusan regulasi kepemiluan di era demokrasi, bagaimanapun, menerbitkan harapan. Berbagai konsepsi perubahan bisa diuji di ruang publik. Berbagai lembaga ornop dan *think tank* juga memberikan kontribusi terhadap perdebatan tersebut dengan sudut pandang berbeda, sangat produktif dan memberikan catatan kritis yang menantang terhadap konsep yang diusung oleh partai. Berbagai lembaga tersebut juga mempunyai kekuatan lobi yang tidak bisa diremehkan. Karena dalam banyak kasus, kontribusi penting konsepsi sampai teknis operasional yang tercantum di dalam regulasi, bisa dilacak dengan baik. Politisi dan partainya juga mulai terbuka terhadap perbedaan pendapat. Bagi partai-partai besar, mereka juga mempunyai tenaga ahli yang cakap untuk memformulasikan kepentingan partai dalam perumusan regulasi. Para politisi juga membuka ruang kompromi dan diskusi dengan lembaga-lembaga yang berkepentingan terhadap isu-isu pemilu, seperti Perludem, SPD dan lainnya. Hal ini bisa meminimalkan penggunaan otoritas kekuasaan untuk menentukan secara sepihak bagi kepentingan kelompoknya dalam melakukan perubahan regulasi.

Bagaimana respons partai politik dan sejauh mana perubahan regulasi pemilu memberikan dampak signifikan terhadap mereka? Jika dilihat lebih cermat, aspek yang menarik untuk

menjelaskan pertanyaan tersebut adalah dengan melihat tingkat survivabilitas partai. Sejak Pemilu 1999 sampai 2019, partai yang bertahan tidak lebih dari lima partai, yakni: PDIP, PPP, Golkar, PKB dan PAN. Partai lainnya muncul pada Pemilu 2004 seperti Partai Demokrat dan Pemilu 2009 diikuti dengan munculnya Gerindra. Partai-partai lainnya harus mengubah nama dan struktur kepengurusan untuk ikut berkompetisi lagi karena gagal melampaui ET atau mengalami perpecahan yang berujung pada pendirian partai-partai sempalan yang baru. Secara parsial, suara dari partai-partai di luar lima partai di atas banyak diambil dari basis pemilih mengambang dengan cara menggaet melalui figur kepemimpinan atau model pengorganisasian. Dari sisi pangsa pasar pemilih, selain lima partai di atas, masih terdapat lebih dari 55 persen yang bisa direbut karena ikatan yang relatif longgar dan pemilih rasional yang masih memungkinkan untuk melakukan perpindahan dukungan.

Tingkat survivabilitas partai memang masih tergolong tinggi karena rata-rata partai baru yang didirikan dan mempunyai akar pada partai yang gagal sebelumnya, masih bisa melampaui setidak-tidaknya tiga putaran pemilu. Partai-partai besar mempunyai spektrum politik yang masih terbagi atas tiga hal: PDIP sebagai representasi ideologi nasionalis, PPP-PKB-PAN mewakili arus Islam tengah kanan, dan Golkar yang lebih sekuler-pluralis. Partai papan tengah yang signifikan dalam dua pemilu terakhir, yakni PKS, banyak mengambil porsi Islam kanan dan Gerindra yang mengambil posisi nasionalis-tengah. Kedua partai itu masih perlu membuktikan eksistensi setidaknya dua putaran pemilu lagi. Partai seperti Demokrat dan NasDem sebenarnya mengkombinasikan antara nasionalis dan religius, namun masih sangat rentan dan jauh dari kemapanan

karena mereka harus bekerja keras untuk memelihara basis pengorganisasiannya di bawah yang berbiaya mahal karena ikatan ideologi yang rendah.

Perubahan regulasi pemilu tidak banyak memberikan dampak bagi partai politik untuk membangun basis konstituensinya dari ikatan ideologi sebagai preferensi tradisional menjadi lebih rasional berbasis *platform* dan penegasan atas pilihan kebijakan. Partai-partai kecil yang mencoba lebih rasional, memang harus mau mengambil risiko tidak populer di kalangan pemilih yang sebagian besar berasal dari pemilih emosional yang tidak terlalu peduli dengan pertimbangan-pertimbangan rasional dalam menilai tawaran kebijakan partai. Pelembagaan kepartaian pada akhirnya lebih banyak didorong dan diwarnai oleh kepentingan jangka pendek dan bersifat formal. Misalnya, dengan model kaderisasi yang lebih banyak diperuntukkan membangun kepengurusan daripada perluasan ideologisasi partai. Padahal, pelembagaan partai membutuhkan konsistensi dalam menetapkan model mobilisasi pemilihnya sekaligus mempunyai bentuk mekanisme internal organisasi yang jelas. Dalam mengukurnya, terdapat formula sederhana, dengan indikator rata-rata usia partai yang memperoleh setidaknya tiga persen suara pemilu dan dominasi partai elektoral, yakni melihat pencapaian partai melalui peningkatan suara progresif dari proporsi total suara dalam pemilu tertentu dari waktu ke waktu.[13]

Penutup

Adanya diskrepansi antara kebutuhan untuk memperkuat sistem kepartaian melalui berbagai regulasi kepemiluan

13 Fernando Casal Bértoa dan Zsolt Enyedi, "Party System Closure and Openness: Conceptualization, Operationalization and Validation, *Party Politics,* 22(3), 2016.

disebabkan oleh inkonsistensi dalam memastikan sistem bisa bekerja secara operasional. Tumpang tindih logika dalam kombinasi berbagai aturan Pemilu terkait dengan sistem PR, penentuan besaran DM dan ET sampai pada metode konversi suara, belum mendapatkan perhatian serius sebagai bahan evaluasi atas kebutuhan perubahan regulasi dalam setiap periode pemilu. Refleksi artikel ini memberikan tiga catatan kritis bagi perbaikan di masa yang akan datang. *Pertama,* perubahan regulasi pemilu tidak perlu dilakukan setiap periode. Untuk mengevaluasi sejauh mana efektivitas sebuah sistem pemilu dan perangkat operasionalnya, dibutuhkan sekurang-kurangnya lima kali putaran pemilu. Sekalipun ada perubahan regulasi, hanya mengatur hal-hal yang bersifat teknis saja untuk memperbaiki registrasi pemilih, mengatur biaya kampanye politik dan aspek pengawasan. *Kedua,* untuk memperbaiki kualitas partai politik, perlu ada mekanisme internal partai yang demokratis. Selama ini, banyak partai dijalankan melalui kontrol sentral yang begitu kuat dan kurang memberikan ruang perbedaan dan mekanisme penyelesaian konflik internal yang terlembaga. Partai yang tidak dikelola secara demokratis akan sulit membangun dan meneguhkan nilai-nilai demokratis dalam penyelenggaraan negara. *Ketiga,* mendorong akselerasi pendidikan politik bagi pemilih yang disokong oleh negara. Pendidikan politik berbeda dengan kaderisasi partai. Pendidikan politik lebih pada perluasan diseminasi nilai-nilai demokratis dalam membangun negara untuk melahirkan warga negara yang kompeten. Sedangkan kaderisasi politik adalah ruang di mana partai mempunyai kewenangan untuk memastikan ideologi politik dan *platform* partainya tertanamkan pada kader untuk selanjutnya mampu melakukan formulasi sampai level kebijakan publik.*

Bibliografi

Aminuddin, M F dan NH Attamimi. 2019. "From Retail to Grocery: Money Politics in 2014 Indonesian Legislative Election". *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review,* 4(1).

Aminuddin, M F. 2016. "Electoral System and Party Dimension Assessment in Democratic Indonesia". *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,* 20(1), 1-15.

Aspinall, E dan M Sukmajati, (*eds.*). 2016. *Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, Patronage and Clientelism at the Grassroots.* NUS Press.

Badoh, Ibrahim Fahmy, L Djani, dan R Yunita. 2006. *Korupsi Pemilu.* Jakarta: Indonesia Corruption Watch (ICW).

Benoit, K. 2004. "Models of Electoral System Change". *Electoral Studies,* 23(3).

Casal Bértoa, F dan Z Enyedi. 2016. "Party System Closure and Openness: Conceptualization, Operationalization and Validation". *Party Politics,* 22(3).

Cox, G W. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems.* Cambridge University Press.

Duverger, M. 1951. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State.* London: Metbuen.

Elster, J, C Offe, U K Preuss, F Boenker, U Goetting, dan Rueb, F W. 1998. *Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea.* Cambridge University Press.

Lijphart, A. 1999. *Government Forms and Performance in Thirty-six Countries.* New Haven: Yale University Press.

Reynolds, A, Reilly, B, dan Ellis, A. 2005. *Electoral System Design: New International IDEA Handbook.* International Institute for Democracy.

Rokkan, S. 1968. Elections: *Electoral Systems. Macmillan Company.*

Norris, P dan M Grömping. 2017. "Populist Threats to Electoral

Integrity: The Year in Elections, 2016-2017". *Electoral Integrity Project,* PEI, 5.

Norris, Pippa; Thomas Wynter, Sarah Cameron. 2018. "PEI Country-level Data (PEI_6.0) 01-03-2018.dta", Perceptions of Electoral Integrity, (PEI-6.0), https://doi.org/10.7910/DVN/Q6UBTH/JA7OTL, Harvard Dataverse, V1).

Sistem Peradilan Pidana di Era Reformasi

Fachrizal Afandi

Pengantar

Jika dibandingkan dengan sistem peradilan pidana pada masa rezim otoriter, tidak banyak perubahan yang terjadi pada pola penegakan hukum dalam sistem peradilan pidana di era Reformasi. Upaya reformasi di lembaga penegak hukum memang sempat muncul di permukaan dan memberikan harapan besar kepada masyarakat akan penegakan hukum yang lebih baik. Namun, upaya perubahan yang dilakukan pemerintah bersama masyarakat sipil dengan bantuan donor dari luar negeri tampak seperti tidak berbekas: terbentur tembok, baik berupa resistensi internal lembaga karena budaya dan struktur birokrasi rezim sebelumnya yang sudah mengakar maupun dari faktor eksternal berupa intervensi aktor politik baik eksekutif maupun legislatif yang menginginkan *status quo* dalam proses penegakan hukum.

Status quo sistem peradilan pidana di masa Reformasi ini melahirkan apa yang disebut oleh Mahfud MD sebagai "industri hukum", di mana proses penegakan hukum dijalankan bukan untuk memecahkan dan mengatasi kejahatan, namun untuk kepentingan ekonomi-politik lembaga penegak hukum. Praktik

suap-menyuap, mulai dari proses penyidikan hingga peradilan menjadi, jamak terjadi.[1] Rekayasa kasus serta kriminalisasi terhadap orang yang kritis kepada aparat pemerintah juga terjadi,[2] mirip dengan yang terjadi di era Orde Baru.

Studi yang dilakukan Muradi[3] di kepolisian dan riset yang saya lakukan[4] di kejaksaan, misalnya, menunjukkan bahwa stagnasi transformasi kelembagaan aparat penegak hukum era Reformasi dipengaruhi oleh faktor ekonomi politik yang menyertai agenda pemerintah yang menginginkan kendali penuh terhadap proses penegakan hukum. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang lahir di era Reformasi sempat digadang-gadang menjadi *trigger mechanism* yang akan memengaruhi pola penegakan hukum. Namun, ternyata tidak berhasil dan hanya menjadi semacam *paracetamol* yang bertahan untuk menghilangkan nyeri tanpa berhasil menghilangkan penyakit utama sistem peradilan pidana. Harapan publik terhadap KPK bahkan telah pupus saat pemerintahan Joko Widodo dengan dukungan kekuatan politik di parlemen berhasil menghentikan laju KPK dengan melucuti kewenangannya secara signifikan. Meskipun diprotes publik secara luas, pemerintah berhasil menata ulang kelembagaan KPK menjadi dependen, bergantung pada kepentingan politik Presiden.

---

1 *Beritasatu.com,* "Korupsi Aparat Penegak Hukum Persoalan Serius". Diunduh dari https://www.beritasatu.com/nasional/588823-korupsi-aparat-penegak-hukum-persoalan-serius.

2 *Pojoksatu.id,* "Banyak Rekayasa Kasus di Tubuh Polri, Beranikah KPK Lakukan OTT Terhadap Polisi?". Diunduh dari https://pojoksatu.id/news/berita-nasional/2020/01/09/banyak-rekayasa-kasus-di-tubuh-polri-beranikah-kpk-lakukan-ott-terhadap-polisi/.

3 Muradi, *Politics and Governance in Indonesia: The Police in the Era Reformasi* (New York: Routledge, 2014).

4 Fachrizal Afandi, "The Indonesian Prosecution System: The Justice Postman at Work", dalam Melisa Crouch (*eds.*), The Politics of Court Reform Judicial Change and Legal Culture in Indonesia (Cambridge, Massachusetts, London: Cambridge University Press, 2019). (https://doi.org/10.1017/9781108636131.004).

Jauh sebelum proses pengebirian KPK melalui UU Nomor 19 Tahun 2019, proses yang sama juga telah dilakukan saat awal Reformasi. Salah satunya dapat dilihat dalam pembahasan proses revisi undang-undang kejaksaan. Amanat Pasal 24 UUD 1945 yang menginginkan independensi jaksa agung.[5] dan penempatan kejaksaan sebagai bagian dari kekuasaan yudikatif,[6] secara lugas dibajak saat pemerintah mengajukan revisi UU Kejaksaan. Hasilnya, selain mempertegas posisi kelembagaan sebagai alat pemerintah, Pasal 24 UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan menempatkan posisi Jaksa Agung serupa dengan anggota kabinet yang masa jabatannya bergantung pada keputusan subjektif Presiden. Pengangkatan jaksa agung tanpa melalui proses politik di parlemen menjadikan pemerintah dapat dengan mudah mengeksploitasi Kejaksaan. Presiden dengan mudah dapat mengganti Jaksa Agung jika tindakan kejaksaan tidak sesuai dengan keinginan Pemerintah. Akibatnya, tercatat sejak Reformasi, kebijakan penuntutan yang dilakukan Kejaksaan bergantung pada arah politik Presiden atau bahkan partai politik pendukung Presiden. Ini terlihat, misalnya, dari kecenderungan Kejaksaan di masa Jaksa Agung Prasetyo yang melepas tersangka korupsi jika mereka bergabung ke partai pendukung pemerintah.[7]

Praktik tersebut sebenarnya tidak jauh berbeda dengan masa rezim militer Orde Baru. Kejaksaan menjadi alat

---

5 Naskah Komprehensif Perubahan UUD Buku VI Kekuasaan Kehakiman 2010, Vol. 53, hlm. 47, 50, 54.

6 Naskah Komprehensif Perubahan UUD Buku VI Kekuasaan Kehakiman 2010, Vol. 53, hlm. 74, 77, 78, 96, 316, 319.

7 Thomas P Power, "Jokowi's Authoritarian Turn and Indonesia's Democratic Decline", *Bulletin of Indonesian Economic Studies,* 54, 2018 (https://doi.org/10.1080/00074918.2018.1549918); Burhanuddin Muhtadi, "Jokowi's First Year: A Weak President Caught between Reform and Oligarchic Politics", *Bulletin of Indonesian Economic Studies,* 2015. (https://doi.org/10.1080/00074918.2015.1110684).

Pemerintah yang efektif untuk mempertahankan rezim dan kepentingan militer melalui UU Subversi. Jaksa menjadi aktor utama dalam UU untuk melakukan penuntutan terhadap lawan politik ataupun masyarakat yang kritis terhadap Pemerintah, dengan alasan subversi. Sebagaimana dikemukakan oleh mantan Jaksa Agung Singgih, pesan Soeharto pertama kali saat akan mengangkatnya sebagai Jaksa Agung pada tahun 1990 adalah untuk tidak ragu-ragu menggunakan UU Subversi dalam menangani kasus-kasus yang menghambat pembangunan.[8] Hal itu, antara lain, dapat dilihat dari cara penanganan Kejaksaan terhadap kasus Muchtar Pakpahan, aktivis buruh yang dituntut dengan UU Subversi karena tulisannya tentang "Potret Negara Indonesia" yang berisi kritik terhadap pemerintah.[9] Namun, sebaliknya, di masa ini Kejaksaan sangat lunak terhadap kasus-kasus korupsi yang melibatkan Presiden Soeharto dan kroninya. Beberapa kasus korupsi besar di tahun 1970-an, seperti kasus korupsi Pertamina oleh Ibnu Sutowo, ditutup oleh Kejaksaan dengan alasan yang tidak dapat dijelaskan.

Meski fungsi penegakan hukum dikebiri, namun rezim tetap memberikan peluang secara terbatas kepada aparat penegak hukum untuk mengeksploitasi kewenangan yang mereka miliki untuk kepentingan mereka sendiri.[10] Adnan

---

8 Rajab Ritonga, Nanang Pujalaksana, Solemanto Solemanto dan Selamat Ginting, *Singgih Memoar Seorang Jaksa Agung* (Jakarta: PT. Quaulquita Communication, 2003), hlm. 238.

9 Menurut pengakuan Muchtar, sejak proses interogasi sampai persidangan sangat nampak intervensi dan kontrol militer. Salah satu intervensi dan kontrol dari militer yang sangat tampak adalah bahan untuk pertanyaan selama interogasi oleh Kejaksaan dibuat dan dirancang oleh intelijen militer yang mengawasi kasus ini.

10 Satu cerita terkenal yang beredar di kalangan Jaksa terkait ini, saat salah satu Jaksa Agung di masa Orde Baru menghadap Presiden Soeharto meminta tambahan anggaran untuk operasional Kejaksaan, dijawab oleh Soeharto dengan mempertanyakan apa gunanya Jaksa memakai seragam dan pangkat ala militer jika masih butuh tambahan anggaran dari Pemerintah; lihat, Daniel S Lev, "Foreword", dalam *The Indonesian*

Buyung Nasution menegaskan bahwa di masa itu mudah menemukan fakta orang yang terlibat dalam kasus pidana diharuskan untuk menyediakan 'uang semir'[11] jika ingin memenangkan perkara atau terbebas dari tindakan aparat.[12] Polisi, Jaksa dan Hakim tidak hanya melakukan korupsi tetapi juga menganggap korupsi sebagai "keuntungan sampingan" atau *rezeki* dari hak-hak resmi mereka. Menjadi praktik yang lumrah kemudian jika aparat cukup berani menuntut kasus-kasus yang melibatkan orang yang tidak memiliki koneksi politik yang kuat, tetapi tidak memiliki nyali untuk menyidik dan menuntut kasus pidana yang melibatkan Pemerintah dan kroni-kroninya.

Pasca kekuasaan rezim militer jatuh dan kontrol terhadap sistem peradilan pidana tidak lagi terpusat di tangan militer—meskipun tidak secara langsung—tampak jika Kepolisian berusaha mengambil alih posisi sebagai pengendali kebijakan sistem peradilan pidana di era Reformasi. Proses demokratisasi yang terjadi pasca-amendemen Konstitusi menjadikan keinginan Pihak kepolisian tidak selalu berujung mulus. Perlawanan dari lembaga penegak hukum lain atau dari organisasi masyarakat sipil mewarnai praktik perebutan kewenangan yang paling dominan dalam sistem peradilan pidana.

Berangkat dari pertanyaan terkait sejauh mana pemerintahan era Reformasi melakukan upaya transformasi sistem peradilan pidana untuk menjamin *due process,* transparan dan akuntabel, artikel ini akan mendiskusikan proses transformasi lembaga

---

Supreme Court: A Study of Institutional Collapse (Ithaca, New York: Cornell Southeast Asia Program Publications, 2005), hlm. 3.

12 *Uang Semir* dijelaskan oleh Buyung berupa sejumlah uang atau jasa yang disediakan oleh para pihak yang berperkara kepada aparat penegak hukum atau istri mereka.

13 Adnan Buyung Nasution, Ramahdha KH dan Nina Pane, *Pergulatan Tanpa Henti: Dirumahkan Soekarno, Dipecat Soeharto* (Jakarta: Aksara Karunia 2004), hlm. 270.

penegak hukum dengan memfokuskan kajian terhadap transformasi Kejaksaan sebagai lembaga penuntutan. Itu dilakukan dengan tetap membahas aktor penting lainnya, seperti Kepolisian dan Pengadilan. Posisi Kejaksaan menjadi sentral pembahasan dalam artikel ini tidak lain karena studi terbaru terkait sistem peradilan pidana di berbagai negara menempatkan Kejaksaan sebagai aktor penting yang turut menentukan proses demokratisasi suatu negara.[13] Selain fungsinya sebagai manajer dan pengendali sistem peradilan pidana (*dominus litis/master of the procedure)* yang menentukan corak penegakan hukum.[14] Kejaksaan juga menentukan orientasi peradilan pidana, yakni apakah pada pengendalian kejahatan dengan tetap memperhatikan prinsip *due process* ataukah menjadi instrumen penguasa dengan melayani kepentingan politik mereka dalam peradilan pidana.[15]

Pasang-Surut Politik Penegakan Hukum Pidana

Senada dengan riset yang dilakukan Lev,[16] Lolo[17] dan Crouch[18], artikel ini meyakini bahwa penataan kelembagaan sistem peradilan pidana di Indonesia dipengaruhi oleh proses

---

13 Maximo Langer dan David Alan Sklansky (*eds.*), Prosecutors and Democracy A Cross National Study (Cambridge: Cambridge University Press, 2017).

14 Jörg-Martin Jehle dan Marianne Wade, *Coping with Overloaded Criminal Justice Systems,* 2006. (https://doi.org/10.1007/978-3-540-33963-2).

15 Fachrizal Afandi, "The Indonesian Prosecution System...", *Op.cit*.

16 Daniel S Lev, *Legal Evolution and Political Authority in Indonesia* (The Hague: Kluwer Law International, 2000).

17 Ferdinand Tandi Andi Lolo, "The Prosecutorial Corruption During The New Order Regime Case Study: The Prosecution Service of the Republic Indonesia" (University of Auckland, 2008).

18 Melissa Crouch (*eds.*), *The Politics of Court Reform Judicial Change and Legal Culture in Indonesia* (Cambridge, Massachusetts, London: Cambridge University Press, 2019). (https://doi.org/10.1017/9781108636131.004).

politik yang terjadi di setiap rezim yang berkuasa. Namun demikian, kontestasi politik antarlembaga penegak hukum juga menjadi faktor yang turut menyumbang karut-marut proses peradilan pidana saat ini.

Persaingan antara lembaga penegak hukum untuk menjadi yang lebih dominan bukanlah hal baru dalam sistem peradilan pidana Indonesia. Sebagaimana dicatat oleh Daniel S Lev, sejak tahun 1950-an para aktor dalam sistem peradilan pidana Indonesia berkontestasi untuk berebut kewenangan paling besar dalam menjalankan prosedur pidana.[19] Apalagi, pada saat itu, Pasal 6 (1) UU Darurat Nomor 1 Tahun 1951 membuka peluang aparat penegak hukum dalam sistem peradilan pidana menyimpangi prosedur hukum acara pidana yang dimuat dalam *Herziene Inlandsch Reglement* (HIR). Menjadi wajar jika polisi enggan menuruti ketentuan HIR untuk melaporkan tindakan penahanannya kepada Kejaksaan karena mereka berpedoman pada Pasal 14 UU Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian Negara (UU Kepolisian) yang menyebut bahwa mereka cukup melaporkan penahanan itu kepada atasan mereka.[20] Akibatnya, banyak orang ditahan selama berbulan-bulan hingga bertahun-tahun tanpa ada kepastian apakah mereka akan disidangkan atau tidak. Polisi memiliki keyakinan bahwa penyidikan beserta upaya paksanya

---

19 Daniel S Lev, *Legal Evolution and Political Authority in Indonesia* (The Hague: Kluwer Law International, 2000).

20 Lihat misalnya Pasal 62, Pasal 71, Pasal 72 HIR, Pasal 62 (2) HIR yang memerintahkan Polisi untuk melakukan penahanan sementara/penangkapan hanya dalam tindak pidana yang diancam 5 tahun ke atas. Pengecualian terhadap pasal ini terjadi kalau tersangka tertangkap tangan dan harus dilaporkan kepada Jaksa (Pasal 71 (2) HIR). Jaksa memiliki kontrol terhadap penahanan ini, dan Jika Jaksa memandang penahanan sementara ini dapat diteruskan, maka Polisi dapat menahan selama 20 hari. Jika Polisi mau memperpanjang maka harus izin Jaksa untuk melakukan perpanjangan. Jika mau diperpanjang lagi maka Jaksa bisa minta kepada Ketua Pengadilan Negeri (PN) untuk diperpanjang 30 hari lagi (Pasal 83c [4] HIR).

merupakan kewenangan penuh mereka berdasarkan Pasal 12 UU Kepolisian tersebut. Di sisi lain, UU Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Polok Kejaksaan Republik Indonesia (UU Kejaksaan) secara jelas menyebutkan bahwa mereka memiliki kewenangan untuk melakukan kontrol dan supervisi terhadap penyidik (Pasal 7). Selain itu, jaksa masih berpedoman pada pengaturan Pasal 39 HIR yang menyatakan bahwa mereka tetap memiliki kewenangan penyidikan dan juga penyidikan lanjutan (Pasal 2). Akibatnya, banyak perkara yang sudah disidik oleh polisi, disidik lagi oleh kejaksaan. Yahya Harahap menyebut di masa ini, tersangka tak ubahnya seperti bola, habis ditendang Polri, jatuh lagi ke tangan penyidikan atau penyidikan lanjutan dari pihak Kejaksaan.[21]

Meskipun demikian, di masa Orde Baru, lembaga penegak hukum, mulai dari Polisi, Kejaksaan dan Pengadilan secara tidak langsung dikendalikan oleh militer melalui Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib).[22] Pada mulanya, agenda utama dari penempatan kontrol yang ketat terhadap sistem peradilan pidana ini, salah satunya, dikarenakan kepentingan militer untuk membersihkan pengaruh Partai Komunis di pemerintahan dan masyarakat. Tercatat Kejaksaan menjadi tulang punggung dalam melakukan penuntutan tindak pidana subversi dan makar terhadap tokoh-tokoh PKI di era awal rezim. Pada tahun 1969, melalui Pasal 3 Keputusan Presiden Nomor 19 tanggal 3 Maret, Soeharto

---

21 M Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP (Penyidikan Dan Penuntutan)* (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 355.

22 Lembaga ini didirikan oleh Soeharto pada 10 Oktober 1965 untuk mengatasi gerakan Partai Komunis Indonesia (PKI) saat melakukan kudeta pada 30 September 1965. Meskipun sesuai dengan keputusan presiden tersebut ditetapkan bahwa tindakan Kopkamtib harus dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum yang ada, pada kenyataannya ketentuan ini tidak efektif dalam membatasi kekuasaan Kopkamtib yang luar biasa.

memberikan kewenangan sangat besar kepada Kopkamtib untuk mengendalikan semua aparat pemerintah, termasuk lembaga-lembaga peradilan, seperti Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan dalam rangka operasi pemulihan keamanan dan ketertiban.

Sebagaimana diakui mantan Jaksa Agung Ali Said, Kopkamtib adalah lembaga dengan otoritas tertinggi dalam proses penangkapan, penahanan, dan interogasi kasus subversi.[23] Kopkamtib bahkan memberikan kewenangan kepada Jaksa Agung untuk menahan tanpa batasan waktu orang-orang yang dicurigai melakukan kegiatan subversif tanpa proses pengadilan. Kopkamtib juga bisa mengambil alih pemeriksaan pra-sidang dari polisi dan jaksa jika ada kasus yang menarik perhatiannya. Jaksa dalam kasus ini melakukan penuntutan para terdakwa hanya berdasarkan bukti yang disiapkan dan dikendalikan oleh Kopkamtib. Intelijen militer mengawal perkara yang dianggap penting dan membahayakan rezim.[24] Tindakan Kopkamtib itu disebut oleh Adnan Buyung Nasution sebagai tindakan yang berlebihan. Dia ibaratkan tindakan mereka seperti menembak lalat dengan meriam.[25]

Orde Baru tidak hanya menggunakan proses penuntutan sebagai alat politik mereka. Orde Baru juga menulis ulang aturan-aturan dasar hukum acara sebagai bagian dari upaya untuk memperketat cengkeraman atas sistem peradilan pidana. Panglima Kopkamtib mengumpulkan para aktor sistem peradilan pidana, Mahkamah Agung, Kejaksaan Agung, Kepolisian dan Kementerian Kehakiman di Cibogo, Bogor. Konferensi ini

---

23 Lihat Instruksi Kopkamtib No.03/Kopkamtib/XI/1978.

24 A Muhammad Asrun, *Krisis Peradilan Mahkamah Agung di Bawah Soeharto* (Jakarta: Elsam, 2004), hlm. 130.

25 Adnan Buyung Nasution, Ramadhan KH dan Nina Pane, *Pergulatan Tanpa Henti: Dirumahkan Soekarno, Dipecat Soeharto* (Jakarta: Aksara Karunia 2004), hlm. 268.

dilakukan hingga tiga kali. Salah satu poin penting pertemuan Cibogo adalah bahwa selama pemerintah belum membentuk hukum acara baru maka semua aktor dalam sistem peradilan pidana harus mematuhi dan melaksanakan aturan dalam HIR. Namun, pada perkembangannya, kesepakatan ini berakhir di atas meja dan tidak dipatuhi oleh aparat di lapangan.[26]

Sementara tidak ada perubahan dari RO (*Reglement op de rechterlijke Organisatie met het beleid der justitie,* Stb, 1847-23 *jo* 1848-58) sebagai aturan yang menjembatani kewenangan antara lembaga penegak hukum, Pemerintah Orde Baru mempertahankan undang-undang parsial dan sektoral aparat penegak hukum yang saling kontradiktif dan melanggengkan kontestasi di antara mereka. Seperti yang terjadi pada tahun 1960 saat kepolisian berhasil mengurangi kewenangan kejaksaan dengan bantuan militer, pada saat pembahasan UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana— dikenal dengan KUHAP. Kepolisian memenangkan pertarungan mereka dengan kejaksaan sebagai pengendali penuh pada tahap penyidikan. Sebagaimana diketahui, sejak tahun 1961, kepolisian menjadi bagian dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dan dikendalikan penuh oleh Panglima ABRI. Itu menjelaskan dukungan rezim militer terhadap penguatan kewenangan kepolisian dalam KUHAP.

KUHAP mengadopsi prinsip diferensiasi fungsional yang diajukan pihak polisi.[27] Dengan penerapan prinsip itu dalam

---

26 Siti Utari, "Koordinasi Penegak Hukum Dan Mekanisme Kontrol Penahanan Sehubungan Dengan Berlakunya KUHAP", dalam Andi Hamzah (*Ed.*), *Bunga Rampai Hukum Pidana Dan Acara Pidana* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 116.

27 Mantan Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Prof. Awaloedin Djamin mengaku konsep ini dihasilkan dari usahanya untuk meyakinkan Menteri Kehakiman, Jaksa Agung, dan dibantu oleh Sekretaris Kabinet. Putusan Nomor 130/PUU-XIII/2015 hlm. 45.

KUHAP, *Dominus litis* pra-pengadilan beralih dari Jaksa kepada Polisi. Hakim hampir saja tidak memiliki kewenangan sedikit pun untuk melakukan kontrol terhadap upaya paksa, setelah konsep hakim komisaris dalam RKUHAP yang disusun Menteri Kehakiman Oemar Seno Aji tidak diakomodasi pada saat pembahasan KUHAP.[28] Peran masyarakat sipil yang digawangi Adnan Buyung Nasution dan LBH-nya berhasil menyisipkan kontrol terhadap upaya paksa berupa pra-peradilan yang diakui idenya ditransplantasi dari konsep *habeas corpus* yang ada di sistem peradilan pidana Amerika.[29] Meskipun kontrol yang diberikan lemah, namun dengan mekanisme baru itu, ada sedikit harapan bagi masyarakat untuk menguji upaya paksa yang dilakukan oleh penyidik polisi.

Untuk memastikan KUHAP dipatuhi oleh para aktor sistem peradilan pidana, pemerintah menyelenggarakan Penataran Gabungan (Targab) dan membentuk forum komunikasi yang disebut dengan Makehjapol[30] di level pusat dan Diljapol[31] di tingkat daerah. Forum itu terdiri dari Pimpinan Mahkamah Agung, Menteri Kehakiman, Jaksa Agung dan Kepala Kepolisian sebagai anggota tetap dan dapat melibatkan pejabat dari instansi lain sebagai anggota tidak tetap untuk membahas masalah tertentu. Makehjapol itu menghasilkan beberapa kesepakatan untuk mengatasi masalah yang timbul saat proses penyidikan, upaya paksa, penuntutan, pemeriksaan di persidangan hingga

28 Fachrizal Afandi, "Perbandingan Praktik Praperadilan Dan Pembentukan Hakim Pemeriksa Pendahuluan Dalam Peradilan Pidana Indonesia", *Mimbar Hukum,* 28(1), 2016.

29 Supriyadi W Eddyyono, Wahyudi Djafar, Sufriyadi dan Erasmus A. T. Napitupulu Sriyana, Pretrial Hearing In Indonesia: *Theory, History and Practice in Indonesia (Jakarta: Institute For Criminal Justice Reform,* 2013) (http://icjr.or.id/data/wp-content/uploads/2014/02/Pretrial-Hearing-in-Indonesia.pdf).

30 Makehjapol sekarang Mahkumjampol singkatan dari Mahkamah Agung, Kementerian Kehakiman, Kejaksaan, Polisi.

31 Diljapol singkatan dari Pengadilan, Kejaksaan dan Polisi.

putusan hakim. Namun demikian, keberadaan Makehjapol banyak dikritik sebagai forum yang dibentuk untuk mengkompromikan perkara hukum yang sedang ditangani karena ada potensi besar forum ini mengintervensi kekuasaan kehakiman.[32] Kepolisian, misalnya, bisa memanfaatkan forum itu untuk mencari kompromi agar perkara-perkara yang dikembalikan oleh Kejaksaan dapat diterima, begitu pula Kejaksaan bisa melobi Pengadilan agar setidaknya menuruti tuntutan hukum yang diajukan Jaksa dan menghindari putusan bebas.[33]

Sebagaimana zaman HIR sebelumnya, KUHAP juga tidak berdaya di hadapan keinginan penguasa saat militer melakukan pembunuhan terhadap orang-orang yang diduga sebagai pelaku kriminal pada tahun 1983. Militer melakukan "Operasi Celurit" di bawah komando Pangkopkamtib. Para penembak misterius (Petrus) yang diduga kuat dari militer melakukan perburuan para kriminal dan menembak mereka berdasarkan tato yang mereka miliki. Ratusan orang ditemukan tewas tertembak dalam kondisi mayat terikat atau dimasukkan ke dalam karung.[34]

Kuatnya kewenangan Kepolisian di bawah KUHAP baru secara signifikan memperkuat kapasitas militer untuk secara tidak langsung mengontrol proses hukum dan menekan perbedaan pendapat. Penggabungan kepolisian ke dalam Angkatan Bersenjata menciptakan kesempatan bagi campur tangan militer jika hal ini berkaitan dengan kepentingan

---

32 Topo Santoso, *Polisi dan Jaksa: Keterpaduan atau Pergulatan?* (Depok: Pusat Studi Peradilan Pidana Indonesia, 2000), hlm. 108.

33 Lolo, *op.cit,* hlm. 155.

34 Robert Cribb, "From Petrus to Ninja: Death Squads in Indonesia", dalam Bruce B. Campbell and Arthur D. Brenner (*Eds.*), *Death Squads in Global Perspective* (New York: Palgrave Macmillan, 2000). Lihat juga JM van der Kroef, "Petrus: Patterns of Prophylactic Murder in Indonesia", *Asian Survey,* 25 (7), 1985.

mereka. Akibatnya, jika Polisi menangani kasus di mana kepentingan militer terlibat, kasus seperti itu tidak mungkin untuk mencapai jaksa[35] atau kalaupun sampai pada proses penuntutan, Jaksa harus menyesuaikan keinginan militer dan bukannya fakta persidangan sebagai dasar menuntut terdakwa. Pada tahun 1993, misalnya, publik dihebohkan dengan kasus kematian Marsinah, seorang buruh pabrik yang kritis kepada kebijakan perusahaan di daerah Surabaya, Jawa Timur. Penyidik Polisi dan Jaksa Penuntut Umum dengan keterlibatan militer melakukan rekayasa kasus demi menyembunyikan pelaku asli yang diduga memiliki afiliasi dengan penguasa saat itu.[36]

Jaksa terlihat memiliki keberanian menuntut bebas perkara-perkara yang direkayasa oleh polisi/militer jika Jaksa Agung berani pasang badan terhadap tindakan anak buahnya. Tercatat pada tahun 1996, Jaksa berani menuntut bebas Iwik, terdakwa pembunuhan wartawan *Bernas* Fuad Muhammad Syarifuddin atau lebih dikenal dengan Udin. Banyak kalangan mengapresiasi tuntutan itu karena diduga kuat Udin dibunuh oleh orang suruhan rezim karena mengungkap penyimpangan/korupsi bupati Bantul yang berlatar belakang militer. Sebagaimana diakui Jaksa Agung Singgih, tuntutan bebas itu membuat hubungan Polri dengan Kejaksaan Agung menjadi cukup panas.[37]

Pada 1997, tensi antara Kejaksaan dan Kepolisian memuncak saat Kepolisian menangkap dan menahan para jaksa dengan tuduhan mengubah dan memalsukan Berita Acara Pemeriksaan

35 Ferdinand Tandi Andi Lolo, *op.cit*.
36 Aloysius Soni BL de Rosari (*Ed.*), *Elegi Penegakan Hukum: Kisah Sum Kuning, Prita, Hingga Janda Pahlawan)* Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2010).
37 Rajab Ritonga, Nanang Pujalaksana, Solemanto Solemanto dan Selamat Ginting, Singgih..., *Op.cit*.

kasus pembunuhan Nyo Beng Seng.[38] Para jaksa menilai bahwa bukti yang terdapat dalam BAP polisi tidak cukup kuat untuk membuktikan kesalahan Agiono dan Atok.[39] Oleh karena itu, berdasarkan Pasal 27 UU Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, jaksa melakukan pemeriksaan tambahan untuk melengkapi BAP polisi. Akhirnya, Mabes Polri melepaskan jaksa yang ditangkap setelah Wakil Jaksa Agung Soedjono Atmonegoro melakukan protes keras kepada Panglima ABRI Jenderal Feisal Tanjung.[40]

Pasca-kejatuhan Soeharto, militer dan Partai Golkar kehilangan hak istimewa mereka atas kedudukan politik di pemerintahan. Militer, misalnya, tidak dapat lagi mengisi posisi penting jabatan sipil seperti masa Orde Baru.[41] Tap MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri serta Tap MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri secara eksplisit menghapus intervensi militer dalam bidang penegakan hukum dan menempatkan kepolisian sebagai lembaga sipil. Muncul wacana untuk merestrukturisasi kepolisian di bawah tiga departemen seperti desain zaman kolonial. Tugas Polisi di bidang ketertiban umum rencananya akan disupervisi oleh Kementerian Dalam Negeri. Tugas Polisi di bidang keamanan

---

38 Wawancara Mayjen Pol. (Purn.) Koesparmono Irsan: "Berani Nggak Polisi Menghadapi Menteri Tenaga Kerja?" (http://tempo.co.id/ang/min/02/42/nas1.htm, diakses 14 April 2016); Lihat juga https://www.jpnn.com/news/ditanya-pembunuhan-nyo-bengseng-andhi-nirwanto-langsung-kabur?page=1.

39 Di persidangan kedua terdakwa mencabut keterangan mereka karena mengaku disiksa dan diancam oleh penyidik Polisi. (https://jawawa.id/index.php/newsitem/police-tortured-the-suspects-witness-in-murder-trial-says-1447893297).

40 Akibat dari perseteruan ini, para Jaksa di daerah melakukan aksi solidaritas dengan menolak berkas penyidikan dari Kepolisian. Lihat Djokomoeljo Mangoenprawiro, *Kiat Andi Muhammad Ghalib Memeriksa KKN Soeharto* (Jakarta: Raga Mukti, 1999), hlm. 43.

41 Berdasarkan Undang-Undang Kejaksaan yang baru (2004) posisi Jaksa Agung Muda diisi oleh Jaksa karir, berbeda dengan di masa lalu saat posisi Jaksa Agung Muda Intelijen disediakan untuk kalangan militer.

dan pertahanan di bawah supervisi Kementerian Pertahanan. Dan tugas penegakan hukum di bawah kendali Kejaksaan.

Presiden Abdurrahman Wahid berkeinginan untuk mereposisi Kepolisian di bawah Kejaksaan. Namun, karena intensifnya lobi Kepolisian kepada orang dekat Presiden dan kebutuhan untuk segera memisahkan Kepolisian dari kendali militer, akhirnya pada 1 Juli 2000, Presiden menetapkan Kepolisian sebagai lembaga setingkat kementerian yang dikontrol langsung oleh Presiden. Kapolri yang mulanya pejabat setingkat kepala staf di bawah kendali Panglima TNI menduduki posisi yang lebih tinggi dengan menjadi pejabat tinggi setingkat menteri.[42]

Dalam rangka menghindari intervensi penguasa terhadap penegakan hukum seperti yang telah terjadi sebelumnya, DPR dan Pemerintah melakukan amendemen terhadap Konstitusi. Konsep pemisahan kekuasaan dipertegas dengan menjamin independensi kekuasaan Kehakiman sebagaimana tercantum dalam Pasal 24 UUD 1945:

1. Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan peradilan.
2. Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
3. Badan badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaaan Kehakiman diatur dalam undang undang.

---

42 Hari Soenanto, Proses Hukum Pemisahan Polri Dari ABRI Hingga UU Polri (Jakarta: Nurul Izzah Pres, 2009).

Tidak seperti Mahkamah Agung dan badan peradilan yang jelas dinyatakan dalam Pasal 24 Konstitusi, posisi Kejaksaan tidak secara tegas disebut sebagai badan yang masuk dalam kekuasaan Kehakiman. Salah seorang mantan Jaksa Agung, mengatakan bahwa Kejaksaan terlambat mengikuti pembahasan kekuasaan Kehakiman ini di DPR. Ini yang kemudian menimbulkan beragam interpretasi tentang kedudukan dan independensi Kejaksaan.[43] Padahal, pada saat pembahasan kekuasaan Kehakiman beberapa fraksi DPR seperti Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Fraksi Partai Bulan Bintang (PBB) dan Fraksi Golkar mengusulkan adanya bab dan pasal khusus yang mengatur tentang kedudukan Kejaksaan dan Jaksa Agung yang independen lepas dari kekuasaan Pemerintah.[44]

Dari perdebatan yang timbul di antara perumus Konstitusi, terlihat desain Kejaksaan dalam Konstitusi diposisikan sebagai bagian dari kekuasaan Kehakiman.[45] Namun, karena pembahasan mengenai lembaga yang harus masuk ke dalam kekuasaan Kehakiman melebar termasuk Kepolisian, Advokat, Notaris, dan Lembaga Pemasyarakatan dan pertimbangan desain konstitusi baru yang ramping dengan jumlah pasal yang tidak banyak, maka dirumuskan Pasal 24 ayat (3) sebagai jalan keluar untuk mengakomodasi banyaknya lembaga yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan Kehakiman.

---

43 Lihat, Jan Samuel Maringka, "Penguatan Kejaksaan Secara Kelembagaan dalam Sistem Ketatanegaraan", Biro Hukum dan Hubungan Luar Negeri Kejaksaan Agung Republik Indonesia, 2015. Lihat juga Bambang Waluyo, "Penguatan Lembaga Kejaksaan Selaku Aparatur Penegak Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", Biro Hukum dan Hubungan Luar Negeri Kejaksaan Agung Republik Indonesia, 2015.

44 Naskah Komprehensif Perubahan UUD Buku VI Kekuasaan Kehakiman 2010, Vol. 53, hlm. 47, 50, 54.

45 Naskah Komprehensif Perubahan UUD Buku VI Kekuasaan Kehakiman 2010, Vol. 53, hlm. 74, 77, 78, 96, 316, 319. Anggota DPR seperti Hamdan Zoelva, Hari Mustafa, Zain Badjeber, Soetjipto dan I Dewa Gede Palguna mengusulkan masuknya Kejaksaan sebagai bagian dari kekuasaan Kehakiman.

Sejak amendemen Konstitusi berakhir pada tahun 2002, kewenangan Pemerintah untuk melakukan kontrol dan intervensi dalam proses penegakan hukum dikurangi. Untuk menjamin independensi pengadilan, urusan administrasi dan kelembagaan pengadilan dialihkan dari Kementerian Kehakiman ke Mahkamah Agung.[46] Presiden harus mendapatkan persetujuan dari parlemen untuk memilih atau memberhentikan Kepala Kepolisian.[47] UU No. 30 Tahun 2002 membentuk lembaga penegak hukum khusus tindak pidana korupsi, yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang didesain sebagai lembaga yang independen dan memiliki kewenangan penyidikan dan penuntutan sekaligus seperti Kejaksaan di zaman Soeprapto. KPK memiliki kewenangan untuk menyelidiki dugaan tindak pidana korupsi terhadap pejabat tinggi Pemerintah dan anggota DPR tanpa harus mengajukan izin kepada Presiden.[48]

Presiden Megawati kemudian bersikukuh mempertahankan kontrol dan kewenangannya di Kejaksaan sebagai satu-satunya lembaga penegak hukum yang menjadi wakil Pemerintah. Pemerintah berhasil mengubah rancangan UU Kejaksaan versi DPR yang membatasi hak Presiden dalam pemilihan Jaksa Agung. UU Kejaksaan versi Pemerintah yang disahkan pada tahun 2004 pada akhirnya tidak jauh berbeda dengan UU Kejaksaan 1991 yang mendesain posisi Kejaksaan sebagai bagian dari Pemerintah. Presiden dapat sewaktu-waktu memilih atau memberhentikan Jaksa Agung tanpa keterlibatan DPR.[49]

Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa hanya Kejaksaan secara kelembagaan tidak mengalami perubahan secara signifikan

---

46 UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

47 UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian.

48 UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

49 Lihat, Pasal 21 UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia *jo*. Pasal 1 (2) Peraturan Presiden No. 38 Tahun 2010 tentang Organisasi Kejaksaan.

sampai di era Reformasi sekarang ini jika dibandingkan dengan Kepolisian dan Pengadilan. Maka menjadi jelas bahwa desain pelembagaan Kejaksaan tidak dibuat sekuat lembaga lain sehingga kepentingan politik dapat dengan mudah melakukan intervensi terhadap proses penanganan perkara pidana yang ditangani oleh Kejaksaan.[50] Hal itu yang juga menjadikan posisi Jaksa Agung hingga saat ini rentan diganti oleh Presiden jika ada tindakan Kejaksaan yang tidak sesuai dengan keinginan Pemerintah. Itu terbukti saat Jaksa Agung Soedjono C Atmonegoro menyampaikan niatnya kepada Presiden Habibie untuk memeriksa dan menuntut Soeharto atas tindak pidana korupsi yang dilakukannya. Selang satu hari kemudian, Habibie menggantinya dengan sosok Jaksa Agung dari militer Andi Ghalib yang terbukti sangat lunak terhadap penanganan kasus korupsi yang dilakukan oleh mantan Presiden Soeharto.[51]

Pada tahun 2004, saat Soesilo Bambang Yudoyono (SBY) menjadi Presiden menggantikan Megawati, Abdul Rahman Saleh ditunjuk menggantikan MA Rachman sebagai Jaksa Agung. Abdul Rahman Saleh yang sebelumnya menjadi Ketua Muda Pengawasan Mahkamah Agung dikenal sejak lama sebagai seorang aktivis Lembaga Bantuan Hukum yang tegas dan berintegritas. Dengan pengalamannya sebagai Tim Reformasi Birokrasi Mahkamah Agung, dia menggandeng aktivis NGO untuk melakukan penataan birokrasi Kejaksaan dengan menggagas agenda pembaruan Kejaksaan dan mulai menata manajemen perkara secara *online*.[52] Pada tahun 2007,

---

50 Komisi Hukum Nasional, "Pembaruan Organisasi Dan Tata Kerja Kejaksaan RI" (Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2005).

51 Djokomoeljo Mangoenprawiro, *Kiat Andi Muhammad Ghalib Memeriksa KKN Soeharto* (Jakarta: Raga Mukti, 1999).

52 Abdul Rahman Saleh, *Bukan Kampung Maling Bukan Desa Ustadz: Memoar 930 Hari di Puncak Gedung Bundar* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008).

dia digantikan oleh Hendarman Supandji, Jaksa karier yang dianggap berhasil memimpin pemberantasan korupsi saat menjadi Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus (Jampidsus). Hendarman melanjutkan apa yang telah dibangun oleh Abdul Rahman Saleh dengan mengeluarkan serangkaian Peraturan Jaksa Agung (Perja) Reformasi Birokrasi. Namun, sayangnya, Hendarman dinilai kurang serius melakukan Reformasi Birokrasi di Kejaksaan.

Setelah memenangi Pilpres yang kedua pada tahun 2009, SBY mempertahankan jabatan Hendarman sebagai Jaksa Agung. Namun, pada 2010, jabatan Hendarman sebagai Jaksa Agung digugat di Mahkamah Konstitusi oleh Yusril Ihza Mahendra, mantan Menteri Kehakiman yang disidik Kejaksaan karena dugaan korupsi. Yusril beralasan bahwa Hendarman tidak sah menjadi Jaksa Agung karena tidak ikut dilantik oleh Presiden saat pergantian kabinet. Masa jabatan Jaksa Agung menurut Yusril sama dengan menteri yang bergantung pada periode kabinet pemerintahan Presiden terpilih. Mahkamah Konstitusi kemudian memutuskan bahwa jabatan Hendarman tidak sah karena masa jabatan Jaksa Agung sebagai anggota kabinet mengikuti jabatan Presiden. Hal itu kemudian membuat SBY mengganti Hendarman dengan Basrief Arief, pensiunan Jaksa, mantan Jaksa Agung Muda Intelijen (Jamintel) dan Wakil Jaksa Agung, untuk menjadi Jaksa Agung. Program reformasi birokrasi dikembangkan di zaman Basrief dengan mulai melakukan penataan manajemen sumber daya manusia (SDM). Beberapa Perja dikeluarkan di zaman Basrief untuk mendukung progam reformasi Kejaksaan, mulai dari rekrutmen hingga proses promosi dan mutasi. Di masa pemerintahan SBY, sebagaimana diakui oleh Abdul Rahman Saleh dan Basrief Arief, pelaksanaan tugas Kejaksaan tidak pernah diintervensi

secara langsung oleh Presiden. SBY hanya meminta diberi tahu jika ada proses penegakan hukum yang memiliki dampak politik yang luas, karena sebagai kepala negara, secara politik tindakan Kejaksaan pasti akan berpengaruh pada dirinya.[53]

Pada tahun 2014, Joko Widodo (Jokowi) menjadi Presiden menggantikan SBY. Jokowi mengangkat M Prasetyo, mantan jaksa yang menjadi anggota DPR dari Partai Nasional Demokrat (NasDem) menjadi Jaksa Agung. Penunjukan Prasetyo sebagai Jaksa Agung oleh banyak orang kemudian dikaitkan dengan politik balas budi Jokowi kepada NasDem yang telah mendukungnya memenangkan pemilihan Presiden. Posisi Prasetyo sebagai Jaksa Agung kemudian dikaitkan dengan beberapa kasus suap yang melibatkan para politisi Partai NasDem yang diungkap oleh KPK pada tahun 2015. Selain itu, Prasetyo terlihat kurang serius dalam melanjutkan reformasi birokrasi di Kejaksaan yang tampak dari beberapa kebijakan yang dinilai malah mundur ke belakang. Pola promosi mutasi yang tidak memperhatikan hasil penilaian dan diberikannya kembali kewenangan intelijen Jaksa untuk melakukan penyidikan kasus korupsi[53] adalah beberapa contoh dari kemunduran itu. Isu *reshuffle* terhadap Prasetyo cukup kuat, namun dukungan politik dari NasDem diyakini cukup mampu menahan Jokowi untuk mengganti Jaksa Agung.[55]

---

53 *Ibid*.

54 Basrief membuat Perja yang melarang keterlibatan Jaksa di bagian Intelijen untuk menyidik korupsi. Hal ini dilatarbelangi oleh konflik antara Jaksa intelijen dengan Jaksa Pidsus di kasus yang sama memiliki pendapat berbeda dalam menentukan apakah kasus tersebut dapat dituntut atau tidak. Ada kalanya saat Jaksa Intelijen memutuskan kasus tersebut dapat disidik karena ada dugaan tindak pidana korupsi, Jaksa Pidsus memutuskan sebaliknya.

55 Metro TV, stasiun televisi milik pendiri Nasdem melakukan kampanye massif soal prestasi Prasetyo dan menyelenggarakan FGD khusus tentang Kejaksaan saat desakan reshuffle Jaksa Agung sedang hangat.

Potret Sistem Peradilan Pidana Era Reformasi

Amendemen Undang-Undang Dasar 1945 memberi wewenang kepada polisi untuk menggantikan peran militer dalam menjaga ketertiban umum. Jaksa Penuntut Umum dan hakim membutuhkan bantuan polisi untuk menjaga dan mengamankan terdakwa, alat bukti, dan keselamatan mereka selama proses pidana. Dengan posisinya itu, polisi dapat memengaruhi keputusan Jaksa Penuntut Umum apakah sebuah kasus akan dilanjutkan penuntutannya ke dalam persidangan.

Sejak Kejaksaan kehilangan kewenangan pengawasan penyidikan di KUHAP, sejatinya asas *dominus litis* telah berpindah kepada Kepolisian. Ini menjadikan posisi Kepolisian menjadi aktor yang paling kuat dalam sistem peradilan pidana. Selain itu, sejak tidak ada aturan yang menjembatani kewenangan penegakan hukum seperti RO (*Reglement op de rechterlijke Organisatie et het beleid der justitie, Stb, 1847-23 jo. 1848-58*) atau undang-undang terkait kelembagaan sistem peradilan ditambah dengan desain KUHAP yang mengadopsi Diferensiasi Fungsional, birokratisasi penyidikan dan penuntutan kasus pidana menjadi misi baru aparat penegak hukum. Ini kemudian membuat mereka mengesampingkan tujuan utama hukum acara pidana untuk menemukan kebenaran materiil suatu tindak pidana.

Dalam hal penetapan tersangka, misalnya, birokratisasi KUHAP tidak memungkinkan polisi dan jaksa untuk merevisi nama tersangka saat ada bukti baru yang menunjuk pada tersangka lain. KUHAP menganggap penegak hukum dengan prinsip *built in control*-nya, pasti telah berhati-hati dan bertindak benar saat menetapkan nama seorang sebagai

56 M Yahya Harahap, *Pembahasan..., Op.cit,* hlm. 79.

tersangka dalam berkas.[256] Oleh karena itu, dalam beberapa perkara, sekali Penyidik menetapkan nama seseorang sebagai tersangka tindak pidana, maka mereka akan mempertahankan keputusan ini bagaimanapun caranya, termasuk dengan memengaruhi dan menekan Penuntut Umum agar mau menerima keputusan mereka. Itu yang kemudian dalam beberapa kasus menimbulkan friksi antara Penyidik dan Penuntut Umum. Polisi merasa Kejaksaan lebih suka melakukan penyidikan sendiri terhadap kasus-kasus besar yang mendatangkan "rezeki' dan tidak serius melakukan supervisi terhadap kasus pidana kecil yang dikerjakan oleh kepolisian.[57] KUHAP mewadahi aspirasi Kepolisian untuk menyetarakan posisi Jaksa dengan Polisi justru seperti menempatkan sepasang harimau jantan di satu kandang yang setiap ada sasaran, keduanya siap saling menerkam.[58] Dalam sidang Mahkamah Konstitusi 29 Maret 2016, ahli Hukum Acara Pidana, Luhut MP Pangaribuan, mengungkap bahwa dalam kurun waktu tiga tahun terdapat ketidaksinkronan antara data penyidikan yang tercatat dalam Surat Perintah Penyidikan Kepolisian dan Surat Perintah Dimulainya Penyidikan (SPDP) tindak pidana umum yang diterima oleh Kejaksaan seluruh Indonesia. Menurutnya, terdapat 643.063 perkara yang disidik dari data jumlah sprindik Kepolisian di tahun 2012 hingga tahun 2014, namun hanya 463.697 SPDP yang diterima oleh Kejaksaan dalam kurun waktu yang sama. Itu berarti terdapat selisih 179.366 perkara yang disidik dan tidak dilaporkan ke pihak Kejaksaan.[59]

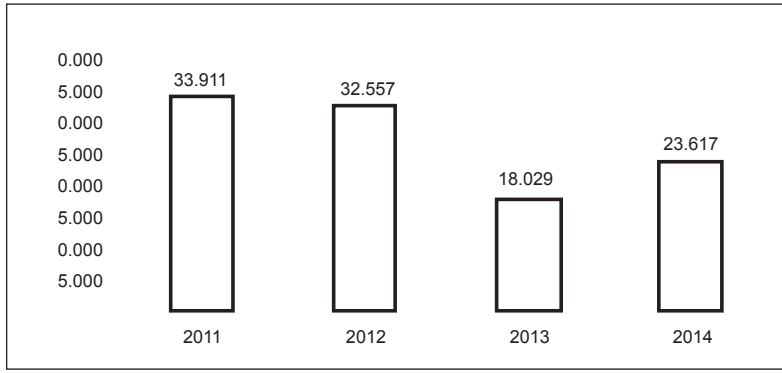
---

57 Untung S. Rajab, *Kedudukan Dan Fungsi Polisi Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan* (Berdasarkan UUD 1945), Cetakan 1 (Bandung: Utomo, 2003), hlm. 199.

58 *Ibid.*

59 *Hukumonline.com,* "Ahli Ungkap 'Kejanggalan' Proses Penyidikan Polri". (http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56fa639b7dd90/ahli-ungkap-kejanggalan-proses-penyidikan-polri.

Tabel 1
Tunggakan SPDP per Tahun



Sumber: Diolah dari Laporan Tahunan Kejaksaan RI 2011, 2012, 2013 dan 2014.

Tabel di atas menunjukkan setidaknya terdapat puluhan ribu SPDP per tahunnya yang tidak jelas penanganan perkaranya karena tidak ada tindak lanjut dari penyidik, yang berarti juga puluhan ribu orang terkatung-katung nasibnya karena kesalahan sistemik pengaturan pra-penuntutan dalam KUHAP. Ini tentu sangat merugikan hak konstitusional warga negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 (3), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Data di atas mungkin dapat dikaitkan dengan upaya polisi untuk melakukan mediasi perkara, juga karena masalah korupsi yang mengakar di dalam kepolisian. Polisi menjaga investigasinya jauh dari Jaksa Penuntut Umum karena mereka mencoba untuk mendamaikan dan menyelesaikan kasus dari sistem peradilan pidana. Sementara itu, masalah korupsi juga dapat dikaitkan dengan fenomena ini. Kasus terbaru yang dilaporkan

---

273 Kemitraan-Partnership, Polri & KKN (Jakarta: Kemitraan-Partnership for Governance Reform in Indonesia, 2004); Muradi, *Politics and Governance in Indonesia: The Police in the Era of Reformasi* (New York: Routledge, 2014).

oleh Muradi[60] juga mendukung fakta bahwa polisi melakukan parmin (partisipasi kriminal)[61] untuk mendukung anggaran operasional dan gaji mereka yang rendah.[62]

Harus diakui bahwa KUHAP yang menjadi dasar proses beracara dalam sistem peradilan pidana Indonesia sudah tidak relevan dan harus direformasi. Selain pengaturan pra penuntutan yang bermasalah sebagaimana dikemukakan di atas, pengesahan sejumlah instrumen hak asasi manusia internasional menjadi hukum nasional, khususnya Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik pada tahun 2005 dan Konvensi Menentang Segala Bentuk Penyiksaan dan Penghukuman Kejam pada tahun 1998, menjadikan Pemerintah memiliki kewajiban untuk merevisi pengaturan hukum acara dalam KUHAP yang lebih menjamin hak asasi manusia.

Usaha memperbaiki pengaturan KUHAP sejatinya telah diinisasi sejak awal Reformasi. Pada tahun 1999, Pemerintah membentuk tim pembaharuan KUHAP. Tercatat ada beberapa versi rancangan KUHAP yang saat ini beredar di kalangan sarjana hukum. Rancangan KUHAP versi 2002, 2004, 2012 dan terakhir 2014.[62] Beberapa konsep untuk memperkuat pengawasan terhadap upaya paksa seperti penangkapan, penahanan dan penyitaan, misalnya, diperkenalkan melalui pembentukan Hakim Komisaris yang kemudian beralih nama

---

60 Muradi, *Politics and Governance in Indonesia: The Police in the Era of Reformasi* (New York: Routledge, 2014).

61 Kemitraan-Partnership, Polri & KKN (Jakarta: Kemitraan-Partnership for Governance Reform in Indonesia, 2004); Muradi, *Politics and Governance in Indonesia: The Police in the Era of Reformasi* (New York: Routledge, 2014).

62 Lebih lanjut lihat http://pantaukuhap.id/.

63 Fachrizal Afandi, "Perbandingan Praktik Praperadilan dan Pembentukan Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam Peradilan Pidana Indonesia", *Mimbar Hukum* 28(1), 2016.

menjadi Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP).[64] Konsep ini mendapat tentangan dari Kepolisian, Kejaksaan bahkan KPK yang tidak menginginkan adanya pengawasan terhadap upaya paksa, terutama dalam proses penyadapan.[65]

Tarik ulur kepentingan pengaturan pengawasan terhadap upaya paksa itu yang kemudian menjadikan proses perubahan pengaturan KUHAP menjadi terhenti. Beberapa pihak, utamanya masyarakat sipil, di satu sisi, mencurigai agenda politik DPR melakukan pelemahan KPK melalui pembentukan HPP.[66] Di lain sisi, masyarakat sipil yang konsen pada jaminan perlindungan hak asasi manusia (HAM) dalam sistem peradilan pidana melihat kekhawatiran itu terlalu berlebihan. Itu dikarenakan, aturan KUHAP tidak hanya menyasar upaya paksa terhadap tindak pidana korupsi yang dimiliki KPK, namun juga semua aparat penegak hukum, polisi, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) serta kejaksaan yang selama ini menggunakan upaya paksa dengan pengawasan yang sangat minim.[67]

Meskipun penguatan kontrol terhadap kewenangan aparat penegak hukum gagal diatur dan diundangkan melalui revisi KUHAP oleh parlemen dan pemerintah, tampak jika kekuasaan Kehakiman di era Reformasi yang didesain independen secara kelembagaan berhasil memperkuat mekanisme pengawasan upaya paksa melalui putusan-putusannya. Pada tahun 2014,

---

64 Fachrizal Afandi, "Perbandingan Praktik Praperadilan dan Pembentukan Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam Peradilan Pidana Indonesia", *Mimbar Hukum* 28(1), 2016.

65 *Hukumonline.com,* "Wewenang Penyadapan adalah Ruh KPK". (https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt530cb650006ba/wewenang-penyadapan-adalah-ruh-kpk/).

66 "Upaya Pembunuhan KPK melalui RUU KUHAP", dalam https://antikorupsi.org/en/news/upaya-pembunuhan-kpk-melalui-ruu-kuhap.

67 Konsep HPP di RKUHAP lebih baik dari praperadilan di KUHAP saat ini https://icjr.or.id/konsep-hpp-di-rkuhap-lebih-baik-dari-praperadilan-di-kuhap-saat-ini/.

Hakim pra-peradilan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan memperluas objek pra-peradilan termasuk penetapan tersangka. Selanjutnya Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 21/PUU-XII/2014 menambahkan penetapan tersangka sebagai objek yang dapat diuji oleh pra-peradilan dalam ketentuan Pasal 77 KUHAP. Meskipun pada mulanya putusan ini kontroversial karena dilatarbelakangi oleh perseteruan antara KPK dan Polisi dalam kasus penetapan calon Kapolri Komjen Budi Gunawan sebagai tersangka tindak pidana korupsi oleh KPK, namun pegiat HAM menyambut baik putusan ini dengan catatan Pemerintah dan Parlemen harus segera membuat turunan hukum acaranya.[68] Sejak saat itu, tercatat puluhan bahkan ratusan tersangka menggunakan kesempatan pra-peradilan untuk menguji upaya paksa yang dilakukan oleh aparat penegak hukum. Sayangnya, hingga tulisan ini dibuat, Pemerintah dan DPR masih tampak enggan membuat aturan tentang pra-peradilan itu secara lebih komprehensif.

Keengganan Pemerintah menyerahkan pengawasan upaya paksa kepada Pengadilan baik melalui mekanisme Hakim Pemeriksa Pendahuluan dan pra-peradilan juga berlanjut dalam UU Nomor 19 Tahun 2019 (UU KPK hasil revisi). Alih-alih menegaskan bahwa upaya paksa termasuk penyadapan yang dilakukan KPK diawasi oleh Pengadilan, Pemerintah dan DPR lebih suka membentuk Dewan Pengawas yang ditunjuk dan bertanggung jawab kepada Presiden sebagai lembaga yang memiliki kewenangan mengontrol kebijakan dan kewenangan upaya paksa yang dimiliki KPK. Sama dengan kelembagaan Kejaksaan yang didesain sebagai lembaga yang secara politik bergantung pada Presiden, revisi UU KPK menempatkan kelembagaan KPK secara politik bergantung pada Pemerintah.

68 Lihat, https://icjr.or.id/perluasan-objek-pra-peradilan-kuhap-desak-pemerintah-dan-dpr-siapkan-hukum-acara/.

Akibatnya, sama dengan Kejaksaan dan Kepolisian yang dependen pada kekuasaan politik Pemerintah saat melakukan penegakan hukum, pola kerja KPK pun saat ini tampak disesuaikan dengan kemauan politik Pemerintah. Selain belum ada operasi tangkap tangan (OTT) yang merupakan ciri khas KPK sejak awal Reformasi,[69] KPK sama sekali tidak berdaya saat berhadapan dengan kasus korupsi yang melibatkan aktor politik dari partai pendukung Pemerintah.[70] Selain itu, tampak jika pemerintahan Joko Widodo memperlakukan Kepolisian lebih istimewa daripada lembaga yang lain. Selain memberikan anggaran terbesar kepada polisi dibanding lembaga penegak hukum lain,[71] Joko Widodo menempatkan banyak perwira polisi aktif di birokrasi pemerintahan yang tidak terkait dengan tugas kepolisian.[72] Loyalitas kepolisian terhadap pemerintahan Joko Widodo disiratkan oleh Kapolri dalam beberapa kesempatan.[73] Bahkan tercatat sejak tahun 2014 hingga 2019, polisi secara aktif menangkap dan menahan 241 orang yang mengkritik Pemerintah, di mana 82 di antaranya ditangkap karena melakukan ujaran kebencian kepada Presiden.[74] Menjadi wajar jika saat terdapat kontestasi di antara lembaga

---

69 *Tirto.id,* "Dua Bulan KPK Puasa OTT, Drama Internal dan Pencegahan Gitu-gitu Saja". (https://tirto.id/dua-bulan-kpk-puasa-ott-drama-internal-pencegahan-gitu-gitu-saja-eDgx).

70 *Cnnindonesia.com,* "KPK Belum Mau Geledah Paksa Kantor PDIP Soal Harun Masiku". (https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200128211703-12-469596/kpk-belum-mau-geledah-paksa-kantor-dpp-pdip-soal-harun-masiku).

71 *Tirto.id,* "Di Era Presiden Jokowi Anggaran dan Remunerasi Polri Naik". (https://tirto.id/di-era-presiden-jokowi-anggaran-dan-remunerasi-polri-naik-csor).

72 *Tirto.id,* "Bintang Berjatuhan dari Trunojoyo". (https://tirto.id/bintang-berjatuhan-dari-trunojoyo-9eU).

73 *Merdeka.com,* "Loyalitas Kapolri Jenderal Tito pada Presiden Jokowi". (https://www.merdeka.com/peristiwa/loyalitas-kapolri-jenderal-tito-pada-presiden-jokowi.html).

74 Lihat "Indonesia's information law has threatened free speech for more than a decade. This must stop". (https://thenversation.com/indonesias-information-law-has-threatened-free-speech-for-more-than-a-decade-this-must-stop-127446).

penegak hukum, pemerintahan Joko Widodo condong untuk lebih menaruh perhatian kepada Kepolisian. Selain KUHAP telah menempatkan polisi dengan posisi yang lebih kuat dibanding jaksa dalam sistem peradilan pidana, pemerintahan Jokowi menempatkan perwira polisi sebagai pimpinan KPK. Selain itu, mayoritas posisi deputi yang menjadi ujung tombak penindakan di KPK juga diisi oleh perwira polisi aktif.

Itu semua menunjukkan bahwa proses demokratisasi yang terjadi di era Reformasi tidak memiliki dampak signifikan terhadap perubahan perilaku Pemerintah dalam menempatkan sistem peradilan pidana sebagai sistem yang independen dalam melayani masyarakat pencari keadilan. Lembaga penegak hukum masih dilihat sebagai instrumen yang penting untuk menjaga stabilitas politik. Dalam beberapa kesempatan, Presiden Joko Widodo bahkan menyiratkan bahwa aparat penegak hukum tidak boleh membuat gaduh dengan melakukan penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi.[75] Hal yang juga kemudian diamini oleh Kejaksaan yang memilih untuk mengutamakan tindakan preventif daripada melakukan upaya represif berupa penuntutan yang merupakan tugas konstitusional mereka.[76]

Penutup

Artikel ini menunjukkan bahwa akar dari situasi sistem peradilan pidana saat ini adalah kompleksnya dinamika politik

---

75 *Sindonews.com,* "Presiden Ingatkan Penegak Hukum Jangan Bikin Gaduh". (https://nasional.sindonews.com/read/1082723/13/presiden-ingatkan-penegak-hukum-jangan-bikin-gaduh-1454565591).

76 *Merdeka.com,* "Tak Mau Ganggu Investasi, Jaksa Agung Perintahkan Penegakan Hukum Tidak Bikin Gaduh". (https://www.merdeka.com/uang/tak-mau-ganggu-investasi-jaksa-agung-perintahkan-penegakan-hukum-tidak-bikin-gaduh.html).

yang terjadi serta konteks sosio-politik yang lebih luas dalam berbagai rezim yang berkuasa. Fungsi lembaga penegak hukum, termasuk Kejaksaan, dan peluang bagi keberhasilan mereka hanya dapat dipahami bila analisis elemen organisasi dikombinasikan dengan pertimbangan konteks sosial politik di mana organisasi ini beroperasi dan apa faktor lingkungan yang memengaruhinya. Dengan melihat perkembangan Kejaksaan sebagai sebuah organisasi dalam konteks sosio-politik Indonesia, studi terhadap lembaga penegak hukum dalam sistem peradilan pidana tidak harus terbatas pada studi hukum normatif saja.

Sistem peradilan pidana di era Reformasi saat ini sebagaimana ditunjukkan oleh artikel ini secara garis besar masih sama dengan praktik penegakan hukum di masa sebelumnya. Di satu sisi, proses demokratisasi di era Reformasi memang telah berhasil melakukan amandemen Konstitusi yang memberikan independensi kepada kekuasaan Kehakiman untuk menjamin proses peradilan yang adil dan akuntabel. Namun, di lain sisi, proses itu tidak berhasil mendorong pemerintahan era Reformasi untuk melepaskan kendali mereka di Kepolisian dan Kejaksaan yang memiliki peran vital dalam proses penegakan hukum pidana. Itu kemudian diperparah dengan lemahnya kontrol kekuasaan Kehakiman terhadap kewenangan Kepolisian dan Kejaksaan dalam KUHAP yang didesain pada era Orde Baru. Akibatnya, Pemerintah tetap dapat dengan mudah mengendalikan proses penegakan hukum sesuai keinginan politik mereka. Akhirnya, posisi Jaksa Agung sebagai anggota kabinet serta desain kelembagaan Kejaksaan, Kepolisian, dan terakhir KPK yang bergantung secara politik pada Presiden, menjadikan hitam putihnya proses penegakan hukum berada dalam kendali rezim yang berkuasa.*

Bibliografi

Afandi, Fachrizal. 2013. "Diskresi Kepolisian Republik Indonesia Resort Malang Kota". *Arena Hukum* 6(3).

———. 2015. "Problematika Pelaksanaan Diversi Dalam Penyidikan Pidana Dengan Pelaku Anak Di Kepolisian Resort Malang". *Arena Hukum* 8(1).

———. 2016. "Perbandingan Praktik Praperadilan Dan Pembentukan Hakim Pemeriksa Pendahuluan Dalam Peradilan Pidana Indonesia". *Mimbar Hukum* 28(1).

———. 2019. "The Indonesian Prosecution System: The Justice Postman at Work". Dalam Melissa Crouch, *The Politics of Court Reform Judicial Change and Legal Culture in Indonesia.* Cambridge University Press. (https://doi.org/10.1017/9781108636131.004).

Asrun, A Muhammad. 2004. K*risis Peradilan Mahkamah Agung Di Bawah Soeharto.* Jakarta: Elsam.

Cribb, Robert. 2000. "From Petrus to Ninja: Death Squads in Indonesia". Dalam Bruce B. Campbell dan Arthur D. Brenner. *Ed. Death Squads in Global Perspective.* New York: Palgrave Macmillan.

Crouch, Melissa. (*eds.*). 2019. *The Politics of Court Reform*. Cambridge, Massachusetts, London: Cambridge University Press.

Eddyono, Supriyadi W, Wahyudi Djafar, Sufriyadi, dan Erasmus AT Napitupulu Sriyana. 2013. *Pretrial Hearing in Indonesia: Theory, History and Practice in Indonesia*. Jakarta: Institute For Criminal Justice Reform. (http://icjr.or.id/data/wp-content/uploads/2014/02/Pretrial-Hearing-in-Indonesia.pdf).

Harahap, M Yahya. 2007. *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP (Penyidikan Dan Penuntutan)*. Jakarta: Sinar Grafika.

Jehle, Jörg-Martin dan Marianne Wade. 2006. *Coping with Overloaded Criminal Justice Systems.* (https://doi.org/10.1007/978-3-540-33963-2).

Kemitraan-Partnership. 2004. *Polri dan KKN.* Jakarta: Kemitraan-Partnership for Governance Reform in Indonesia.

Komisi Hukum Nasional. 2005. *Pembaruan Organisasi Dan Tata Kerja Kejaksaan RI.* Jakarta: Komisi Hukum Nasional.

Kroef, Justus M van Der. 1985. "Petrus": Patterns of Prophylactic Murder in Indonesia". *Asian Survey* 25(7).

Langer, Maximo dan David Alan Sklansky. (*eds.*). 2017. *Prosecutors and Democracy: A Cross National Study.* Cambridge: Cambridge University Press.

Lev, Daniel S. 2000. *Legal Evolution and Political Auhority in Indonesia.* The Hague: Kluwer Law International.

———. 2005. "Foreword." Dalam Sebastian Pompe, T*he Indonesian Supreme Court: A Study of Institutional Collapse.* Ithaca, New York: Cornell Southeast Asia Program Publications.

Lolo, Ferdinand Tandi Andi. 2008. "The Prosecutorial Corruption During The New Order Regime Case Study : The Prosecution Service of the Republic Indonesia." Auckland.

Mangoenprawiro, Djokomoeljo. 1999. *Kiat Andi Muhammad Ghalib Memeriksa KKN Soeharto.* Jakarta: Raga Mukti.

Maringka, Jan Samuel. 2015. "Penguatan Kejaksaan Secara Kelembagaan Dalam Sistem Ketatanegaraan." Jakarta: Biro Hukum dan Hubungan Luar Negeri Kejaksaan Agung Republik Indonesia.

Muhtadi, Burhanuddin. 2015. "Jokowi's First Year: A Weak President Caught between Reform and Oligarchic Politics". *Bulletin of Indonesian Economic Studies.* (https://doi.org/10.1080/00074918.2015.1110684).

Muradi. 2014. *Politics and Governance in Indonesia: The Police in the Era Reformasi.* New York: Routledge.

Nasution, Adnan Buyung, Ramadhan KH, dan Nina Pane. 2004. Pergulatan Tanpa Henti; *Dirumahkan Soekarno, Dipecat Soeharto.* Jakarta: Aksara Karunia.

Power, Thomas P. 2018. "Jokowi's Authoritarian Turn and Indonesia's Democratic Decline". *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 54. (https://doi.org/10.1080/00074918.2018.1549918).

Rajab, Untung S. 2003. *Kedudukan Dan Fungsi Polisi Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan* (Berdasarkan UUD 1945). Cetrkan 1. Bandung: Utomo.

Ritonga, Rajab, Nanang Pujalaksana, Solemanto Solemanto dan Selamat Ginting. 2003. *Singgih Memoar Seorang Jaksa Agung.* Jakarta: PT. Quaulquita Communication.

Rosari, Aloysius Soni BL de. (*eds.*). 2010. *Elegi Penegakan Hukum: Kisah Sum Kuning, Prita, Hingga Janda Pahlawan.* Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.

Saleh, Abdul Rahman. 2008. Bukan *Kampung Bukan Desa Ustadz: Memoar 930 Hari Di Puncak Gedung Bundar.* Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Santoso, Topo. 2000. Polisi dan Jaksa: *Keterpaduan atau Pergulatan?* Depok: Pusat Studi Peradilan Pidana Indonesia.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD Buku VI Kekuasaan Kehakiman,* Vol. 53. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Soenanto, Hari. 2009. *Proses Hukum Pemisahan Polri Dari ABRI Hingga UU Polri.* Jakarta Selatan: Nurul Izzah Pres.

Utari, Siti. 1986. "Koordinasi Penegak Hukum Dan Mekanisme Kontrol Penahanan Sehubungan Dengan Berlakunya KUHAP". Dalam Andi Hamzah. *Ed. Bunga Rampai Hukum Pidana Dan Acara Pidana.* Jakarta: Ghalia Indonesia.

Waluyo, Bambang. 2015. "Penguatan Lembaga Kejaksaan Selaku Aparatur Penegak Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia." Jakarta: Biro Hukum dan Hubungan Luar Negeri Kejaksaan Agung Republik Indonesia.

Inovasi Aktor Politik dalam Kampanye Politik

Nuhtar Haboddin

Pengantar

Keterbukaan politik yang dibawa oleh demokratisasi Indonesia sejak Reformasi 1998, menghasilkan serangkaian perubahan perilaku aktor politik. Mereka berkompetisi dalam pentas elektoral dengan berbagai tipikalnya yang baru dalam rangka memastikan perolehan dukungan dari pemilih. Mengutip kalimat Rackaway, "kampanye politik berfungsi untuk memobilisasi pendukung yang sudah ada dan mengaktifkan masyarakat pemilih untuk berpartisipasi dalam pemilu",[1] saya memberikan dua informasi penting dalam kampanye politik, yakni sebagai "instrumen memobilisasi pendukung" dan "mengaktifkan masyarakat pemilih" dalam kegiatan politik pemilu. Hal ini paralel dengan tulisan Arnold Steinberg[2] yang mengatakan bahwa kampanye politik berorientasi pada masyarakat pemilih dan merangsang perhatian pemilih agar tertarik kepada partai politik dan kandidatnya. Jadi, muara dari kampanye politik adalah memengaruhi pemilih. Karena itu,

---

1 Chapman Rackaway, "Kampanye", dalam John T Ishiyama dan Marijke Breuning (*Ed.*), *Ilmu Politik Dalam Paradigma Abad Ke-21* (terjemahan) (Jakarta: Kencana, 2013) hlm. 1288.

kampanye politik merupakan bagian penting dalam pemilu.[2] Argumentasinya, karena pemilu merupakan arena pertarungan antaraktor politik dalam meraih dan mempertahankan kekuasaan, baik di lembaga eksekutif maupun legislatif.

Aktor politik yang dimaksud adalah kandidat dan partai politik. Hal ini mengacu pada pendapat Savirani[3] yang memaknai aktor politik sebagai individu maupun kelompok atau organisasi yang memiliki kapasitas untuk terlibat dalam lingkaran kekuasaan. Kandidat dan partai politik adalah aktor politik yang senantiasa berusaha berebut kekuasaan. Karena itu, kandidat dan partai politik merupakan satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan dalam pemilu. Kandidat dan partai politiklah yang melakukan kampanye politik secara rutin, teratur, bertahap, dan berkelanjutan dalam suatu periode tertentu.[4] Harapannya adalah mempersuasi pemilih. Maklum, banyak kandidat atau pun partai politik baru yang tidak dikenal oleh warga pemilih di daerah yang diwakilinya[5] atau lebih dikenal sebagai daerah pemilihan (Dapil). Bahkan, banyak pemilih yang bersikap apatis, pesimistik, dan masa bodoh terhadap kandidat dan partai politik.[6] Kondisi itulah yang harus dipersuasi dan diyakinkan oleh partai politik dan para kandidatnya dalam kampanye. Meyakinkan pemilih yang sudah

---

2 Arnold Steinberg, *Kampanye Politik dalam Praktek* (Jakarta: Intermasa, 1981) hlm. 13.

3 Amalinda Savirani, "Negara, Bisnis yang Terkonsolidasi, dan Pemimpin Populis Baru", dalam Amalinda Savirani dan Olle Tornquist (*eds.*), *Reclaiming the State* (Jogjakarta: PCD dan Polgov, 2016) hlm. 59.

4 Gun Gun Heryanto, *Media Komunikasi Politik* (Jogjakarta: Ircisod, 2018), hlm. 89.

5 Butet Kartaredjasa, "Calegku, Cucakrawaku", dalam Agus Hermawan (*eds.*), *Pemilu yang Rileks* (Jakarta: Kompas, 1999) hlm. 27.

6 Jalaluddin Rahmat, "Pengantar", dalam Antar Venur, *Manajemen Kampanye* (Bandung: Simbiosa Rekatama Media, 2004), hlm. iv.

kritis dan rasional membutuhkan inovasi dari aktor politik. Hal itulah yang menjadi fokus utama dalam artikel ini.

Secara sederhana, inovasi bisa dimaknai sebagai mencipta dan memperbarui sesuatu yang menjadi kompetensi terpenting, baik oleh individu atau pun organisasi. Poin penting dari inovasi terletak pada mencipta dan memperbarui nilai dari yang belum ada menjadi ada.[7] Adapun basis kekuatan dari proses inovasi adalah ilmu pengetahuan dan teknologi.[8] Dengan kata lain, inovasi kampanye politik memerlukan ilmu pengetahuan dan teknologi yang memiliki peran penting dalam kehidupan masyarakat modern. Misal, pemanfaatan teknologi media berupa internet. Selain pemanfaatan teknologi, pengetahuan lokal juga diaktifkan oleh aktor politik melalui kegiatan *blusukan*. Kampanye *blusukan* bahkan sudah diadopsi oleh para politisi di daerah.

Kampanye politik yang inovatif diperlukan karena tiga pertimbangan. *Pertama,* aktor politik diharapkan mampu mengemas isi kampanye, menawarkan janji, membangun citra diri, serta menyampaikan isu-isu tertentu.[9] *Kedua,* inovasi aktor politik dalam memanfaatkan sejumlah media sosial dalam kampanye politik. Misal, *blog, vlog,* dan buletin *online.*[10] Selain itu, pesan politik juga bisa dikirim dalam bentuk layanan pesan singkat (SMS). SMS itu sungguh dahsyat, karena bisa menyebarkan informasi hingga ratusan orang dalam telepon dan

---

7 Jansen Sinamo, *Strategi Adaptasi Abad 21* (Jakarta: Gramedia, 2000).

8 Sutoro Eko, *Daerah Inklusif: Pembangunan, Demokrasi Lokal, dan Kesejahteraan* (Jogjakarta: IRE, 2013) hlm. 63.

9 Pawito, *Komunikasi Politik: Media Massa dan Kampanye Pemilih* (Jogjakarta: Jalasutra, 2009) hlm. 235.

10 Michael Roskin *dkk., Pengantar Ilmu Politik* (Jakarta: Renadam, 2016) hlm. 189.

pesan SMS pasti dibaca.[11] Di Amerika Serikat, untuk menyebut satu contoh, hampir semua aktor politik kini menampilkan informasi dirinya dalam program-program internet.[12] *Ketiga,* kemampuan aktor memikirkan dimensi kepatuhan pada UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Faktor kepatuhan pada regulasi sangat dianjurkan karena bagian dari kedewasaan dalam berpolitik. Itu pula yang menunjukkan bahwa kandidat bisa membedakan mana yang boleh dan yang tidak boleh[13] dilakukan dalam kampanye politik. Hal tersebut digenapi dengan inovasi dalam menyelenggarakan kampanye politik.

Selain yang sudah disebutkan di atas, inovasi aktor politik juga terkait dengan kemampuannya dalam membangun sinergi antarcaleg secara berjenjang. Sinergi antaraktor politik dalam kampanye pemilu diwujudkan dalam beragam bentuk. Misalnya, sesama calon legislatif, baik pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota memasang spanduk atau baliho bersama. Hal itu bisa dilihat dari kader PDIP di Kalimantan Timur. Safaruddin untuk calon anggota legislatif (Caleg) DPR, Edy Supriadi Caleg DPRD provinsi, dan Tohari Aziz untuk Kota Balikpapan. Ada juga Safaruddin caleg DPR bersama Andi Jaya untuk DPRD provinsi. Safaruddin sendiri berusaha menggandeng caleg di sejumlah dapil.[14] Selain itu, ada juga inisiasi dari partai politik yang memasang baliho dengan menampilkan semua caleg di dapil yang sama. Sejumlah caleg

---

11 Lihat Simon Saragih, Barack Obama: *Ketekunan dan Hati Putih Barack Obama* (Jakarta: Kompas, 2009). Lihat juga tulisan Simon Saragih yang lain, "Obama Unggul di Dunia Maya", dalam Bagus Darmawan (Ed.), *The Voctory is Yours Drama Obama* (Jakarta: Kompas, 2009).

12 *Ibid*.

13 Andrew Romana dan Jon Meachan,"Era Obama", dalam Evan Thomas, *A Long Time Coming* (Jakarta: Gramedia, 2009).

14 Ishak Nurdin, *Wawancara,* 20 April 2020.

bahkan sengaja menampilkan kandidat presiden di baliho. Tidak hanya itu. Ada sejumlah caleg yang sengaja memilih metode *blusukan* untuk merayu pemilih secara langsung, baik di rumah, di pasar, perkampungan kumuh, maupun tempat umum lainnya. Modalnya adalah kartu nama yang dilengkapi nomor telepon mereka dan mempersilakan untuk menghubungi secara langsung.[15]

Semua yang dilakukan aktor politik tadi merupakan bentuk kampanye politik yang inovatif. Kreativitas para aktor politik tersebut dalam mengadopsi metode kampanye sangat dibutuhkan karena berhubungan dengan kemampuannya untuk membangun relasi dengan pemilih.[16] Kemampuan itu diperlukan agar pemilih mau terlibat dalam kegiatan politik dan memilihnya di tempat pemungutan suara. Selain itu, para aktor politik berusaha mendekati pemilih di dunia maya sebagai forum ideal untuk kegiatan politik,[17] melakukan pemasangan baliho, poster, iklan, dan metode *blusukan* dalam rangka mendekati pemilih. Singkat kalimat, aneka media kampanye digunakan untuk merayu pemilih dan memengaruhi konstituen dalam pemilihan umum. Semua ini sangat berbeda dengan kampanye politik di masa lalu, yang mengandalkan TV, radio, dan surat kabar. Kini internet telah menggantikan televisi, radio, dan surat kabar sebagai media dominan yang dikonsumsi *voter* dalam pemilihan umum.[18] Selain itu, *blusukan* dan jejaring

15 Bimo Nugroho dan Ajianto Dwi Nugroho, J*okowi: Politik Tanpa Pencitraan* (Jakarta: Gramedia, 2012) hlm. 166.

16 Brian I Brox dan Daron R Shaw, "Parpol, Kampanye Amerika, dan Efek Terhadap Hasil", dalam Richard S Katz dan Wiliam Crotty, *Handbook Partai Politik* (terjemahan), (Bandung: Nusa Media, 2014) hlm. 237.

17 Helen Margetts, "Partai Cyber", dalam Richard S Katz dan Wiliam Crotty, *Handbook Partai Politik,* (terjemahan) (Bandung: Nusa Media, 2014) hlm. 879.

18 Chapman Rackaway, "Kampanye", dalam John T Ishiyama dan Marijke Breuning (*Ed.*), *Ilmu Politik Dalam Paradigma Abad ke-21* (terjemahan), (Jakarta: Kencana, 2013) hlm. 1289.

antarcaleg menjadi pilihan terbaik dalam situasi yang benar-benar berat.[19] Perubahan itu menunjukkan relevansi ungkapan Sinamo,[20] bahwa berinovasi atau mati itulah semboyan baru yang sedang dipraktikkan oleh aktor politik di zaman penuh perubahan ini.

Berdasarkan gambaran singkat di atas, tulisan ini dimulai dengan mengelaborasi kajian mutakhir kampanye politik inovatif, kemudian dilanjutkan dengan pemaparan inovasi dalam kampanye politik. Penjelasan berikutnya berbicara soal *blusukan* sebagai kampanye inovatif dan diteruskan dengan pembahasan terkait efek besar kampanye dalam memengaruhi pemilih. Tulisan ini ditutup dengan penarikan kesimpulan yang disertai dengan paparan beberapa tantangan yang akan dihadapi dalam pelaksanaan kampanye politik di masa yang akan datang.

Kajian Inovasi Kampanye Politik

Kampanye politik merupakan peristiwa lumrah dalam pemilihan umum. Setiap lima tahun, kampanye politik dilaksanakan melalui perhelatan pemilihan kepala daerah, pemilihan presiden, dan pemilihan anggota legislatif. Implikasi dari rutinitas kampanye politik itu berdampak pada meningkatnya jumlah karya ilmiah. Meskipun sudah banyak karya ilmiah yang dihasilkan para analis, ilmuwan, dan lembaga survei mengenai kampanye politik, namun selalu terbuka celah untuk menulis isu yang sama apalagi jika dilakukan dari sudut pandang berbeda. Karena itu, tulisan ini berusaha memberikan informasi tambahan perihal kampanye politik inovatif yang dilakukan para aktor.

19 Evan Thomas, *A Long Time Coming* (Jakarta: Gramedia, 2009), hlm. 206.
20 Jansen Sinamo, *Strategi Adaptasi Abad 21* (Jakarta: Gramedia, 2000), hlm. 154.

Melalui pembacaan literatur mengenai inovasi aktor politik dalam kampanye politik, saya menemukan beberapa hal penting yang membutuhkan eleborasi lebih lanjut. Temuan ini perlu dielaborasi karena kebanyakan analisis hanya terfokus pada satu bagian saja dari kampanye politik yang inovatif itu. Adalah Roskin *dkk.,* mencoba menguraikan perkembangan inovasi dalam kampanye politik.[21] Pada mulanya, para politisi menggunakan sarana televisi, kemudian beralih ke surat kabar dan radio, lalu kemudian menggunakan media sosial dalam menyampaikan pesan politiknya. Roskin, *dkk* menulis:

> Media sosial dan internet memiliki pengaruh besar dalam membentuk persepsi masyarakat. Apa pun yang Anda inginkan bisa Anda cari, termasuk seorang kandidat dan program politiknya. Karena itu, masyarakat pemilih semakin sedikit yang nonton berita di TV dan surat kabar, sementara berita *online* semakin banyak dibaca. Menariknya, berita *online* adalah gratis.[22]

Kutipan di atas sangat jelas maknanya. Aktor politik senantiasa berusaha mendekati pemilih berdasarkan media yang sedang berpengaruh, dan pada saat yang sama banyak digunakan oleh masyarakat. Pemanfaatan media sosial dan internet dalam kampanye politik merupakan pilihan yang tepat. Sebagaimana ditulis Simon Saragih[23] yang mencoba melihat inovasi para politisi di Amerika Serikat yang menggunakan dan memanfaatkan media sosial, seperti Facebook dan Twitter dalam kampanye politik. Bagi Saragih, Obama adalah aktor politik yang berhasil memanfaatkan media sosial, bukan saja

---

21 Michael Roskin *dkk., Pengantar Ilmu Politik* (Jakarta: Renada, 2016).

22 *Ibid,* hlm. 188.

23 Simon Saragih, *Barack Obama: Ketekunan dan Hati Putih Barack Obama* (Jakarta: Kompas, 2009), hlm. 144. Lihat juga Simon Saragih, "Obama Unggul di Dunia Maya", dalam Bagus Darmawan (*eds.*), *The Voctory is Yours Drama Obama* (Jakarta: Kompas, 2009).

dalam menyampaikan program-program politiknya, tetapi juga dalam berinteraksi dengan para pengguna internet secara langsung. Dalam kalimat Saragih, "Obama bisa berbaur dengan para pendukungnya" dengan penuh keakraban dan persahabatan.

Karya yang hampir sama ditulis Robert Adhi,[24] yang poin pentingnya adalah bahwa Obama memanfaatkan internet untuk menjaring pendukung dalam kampanye-kampanyenya dan berhasil mengumpulkan dana secara *online* sebesar US$1 miliar. Dari sini sudah jelas letak perbedaan antara analisis Saragih dan Adhi dalam kampanye politik inovatif melalui pemanfaatan internet. Analisis Adhi selangkah lebih maju bila dibandingkan Saragih. Unsur tambahannya adalah "internet digunakan untuk menggalang dana kampanye". Singkatnya, Obama mampu memanfaatkan internet secara efektif, baik dalam penggalangan masyarakat akar rumput maupun mendapatkan dukungan dana.

Selanjutnya, Bimo dan Ajianto menelisik kampanye politik inovatif yang dilakukan Jokowi dalam perhelatan pemilihan gubernur di Jakarta. Di satu sisi, tulisan itu memiliki keterkaitan dengan tulisan-tulisan sebelumnya, khususnya cara Jokowi memanfaatkan media sosial dalam mendekati masyarakat pemilih.[25] Tetapi, di sisi yang lain, Jokowi dan tim suksesnya menambah dua komponen baru dalam kampanye politiknya. *Pertama,* memperkenalkan istilah kampanye donasi, yakni kampanye yang membiayai diri sendiri melalui penjualan baju kotak-kotak, aksesoris, dan atribut lainnya.[26] *Kedua,* lahirnya kampanye *blusukan* dengan mendatangi masyarakat

24 Robert Adhi, "Ampuhnya Kekuatan Internet", dalam Bagus Dharmawan (*eds.*), *The "Victory is Yours" Drama Obama* (Jakarta: Kompas, 2009), hlm. 190.

25 Bimo Nugroho dan Ajianto Dwi Nugroho, *Jokowi: Politik Tanpa Pencitraan* (Jakarta: Gramedia, 2012), hlm. 173.

26 *Ibid,* hlm. 142.

secara langsung.[27] Dua terobosan itu tidak ditemukan dalam tulisan sebelumnya. Karena itu, keduanya termasuk kampanye inovatif yang hanya digunakan oleh Jokowi.

Rupanya kampanye politik inovatif telah mengalami perkembangan dan akan terus mengalami perkembangan seiring dengan perubahan politik yang kompetitif dan bersandarkan pada perolehan suara terbanyak, dan bukan nomor urut. Berdasarkan pembacaan literatur tersebut, tulisan ini di satu sisi memiliki kesamaan dengan tulisan Bimo dan Ajianto khususnya dalam pemanfaatan metode *blusukan* sebagai strategi dalam mendekati pemilih. Namun, pada sisi yang lain, terdapat perbedaan dengan tulisan sebelumnya. Perbedaannya terletak pada metode berjejaring antarkader dalam pesta demokrasi yang bernama pemilu. Metode berjejaring antarkader bisa menambah kepercayaan diri caleg lokal dan merasa diperhatikan oleh elite pusat.[28] Pemahaman ini ditemukan di dapil Banyumas dan Cilacap. Sedangkan pendapat lain mengatakan bahwa metode berjejaring antarcaleg menunjukkan kekompakan[29] dan efisiensi dalam pendanaan kampanye politik.[30]

Inovasi dalam Kampanye Politik

Kampanye politik yang inovatif dilakukan dengan menggunakan media sosial dan jaringan internet sebagaimana dipraktikkan oleh para politisi di Amerika Serikat.[31] Kampanye inovatif bisa juga dilakukan melalui jejaring antara politisi pusat dan daerah atau melalui kampanye *blusukan* dan media

27 *Ibid,* hlm. 166.
28 Andi Ali Akbar, *Wawancara,* 23 April 2020.
29 Ishak Nurdin, *Wawancara,* 20 April 2020.
30 Fathur Rahman, *Wawancara,* 15 April 2020.
31 Bagus Dharmawan (*eds.*), *The "Victory is Yours" Drama Obama* (Jakarta: Kompas, 2009), hlm. 190.

sosial yang dipopulerkan oleh Jokowi.[32] Pilihan kampanye inovatif ini jauh lebih interaktif jika dibandingkan dengan kampanye politik melalui iklan dan baliho. Itulah mengapa inovasi dalam kampanye politik diperlukan dalam pemilihan umum yang semakin kompetitif dan demokratis. Dalam menyongsong pemilu yang kompetitif dan demokratis itu, ada empat hal perlu dipahami dengan baik oleh aktor politik. *Pertama,* kampanye politik akan membantu aktor politik berbicara dengan pemilih sekaligus mamastikan agar pesannya bisa sampai kepada pemilih.[33] Supaya pesan sampai kepada pemilih, aktor politik bisa menggunakan beragam metode kampanye politik sebagaimana diatur dalam Pasal 275 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, yakni: (a) pertemuan terbatas; (b) pertemuan tatap muka; (c) penyebaran bahan kampanye kepada umum; (d) pemasangan alat peraga kampanye di tempat umum; (e) media sosial; (f) iklan media cetak, media massa elektonik, dan internet; (g) rapat umum; (h) debat pasangan calon tentang materi kampanye dan pasangan calon; (i) kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye pemilu dan ketentuan perundang-undangan.

Metode kampanye yang diatur dalam Pasal 275 tersebut memerlukan kreativitas dari para aktor politik itu sendiri. Misalnya, aktor politik mengembangkan kemampuan untuk menghubungi pemilih, baik secara individu maupun kelompok, beriklan di surat kabar dan internet, memublikasikan visi, misi, dan program kerja, mengadakan acara-acara piknik, perlombaan, karnaval, dan parade.[34] Semua itu merupakan

---

32 Bimo Nugroho dan Ajianto Dwi Nugroho, Jokowi...*op.cit,* hlm. 173.

33 Brian I Brox dan Daron R. Shaw, "Parpol, Kampanye Amerika, dan Efek Terhadap Hasil", dalam Richard S Katz dan Wiliam Crotty, *Handbook Partai Politik* (terjemahan), (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 255.

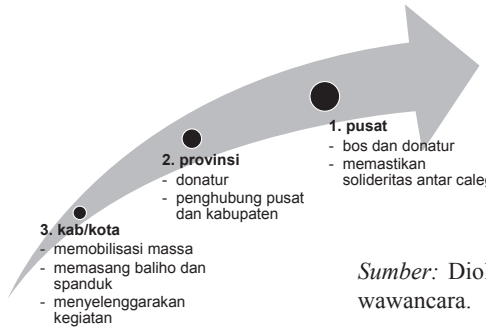
34 *Ibid,* hlm. 237.

proses politik yang membutuhkan kemampuan manajerial dan kemampuan strategi dalam usaha memberikan pendidikan politik kepada masyarakat.

Kedua, aktor politik melakukan inovasi dalam kampanye politik pada Pemilu 2019 melalui sinergisitas antarkader partai politik secara berjenjang. Sinergisitas antara caleg pusat, provinsi, dan kota merupakan fenomena baru dalam pemilu. Dikatakan baru karena dua hal: (i) terjadi *sharing* pendanaan di antara mereka. Melalui kerja sama tersebut, anggaran untuk mencetak dan memasang baliho menjadi ringan. Biasanya caleg pusat dan provinsi yang mendanai cetak baliho, dan spanduk, sementara caleg yang ada di kabupaten dan kota bertugas memasang baliho dan spanduk di sejumlah titik penting di daerah. Selain urusan memasang spanduk, caleg daerah juga bertugas mengumpulkan massa dan menyelenggarakan kegiatan. Pertimbangannya adalah karena caleg daerah lebih bisa menjangkau massa, sedangkan caleg provinsi dan pusat memiliki keterbatasan dalam menjangkau masyarakat tersebut.[35] Untuk memperkuat argumen ini ada baiknya disimak sebagai berikut.

Gambar 3

Bentuk Jejaring Antarcaleg



Sumber: Diolah dari hasil wawancara.

35 Andi Ali Akbar, *Wawancara,* 23 April 2020.

Kembali ke soal *sharing* pendanaan ketika berjejaring antarcaleg dalam pemilu. Menurut pengamatan Fathur Rahman,[36] melalui *sharing* pendanaan kampanye, secara otomatis tercipta efisiensi anggaran kampanye. Persoalan efisiensi anggaran sangat dirasakan oleh caleg lokal yang menjadikan caleg pusat dan provinsi sebagai bos. Sebagai ilustrasi, partai Gerindra untuk daerah pemilihan Banyumas dan Cilacap diwakili oleh Novita Wijayanti (caleg pusat) berjejaringan dengan kakaknya, David Ishak Aryadi (caleg Provinsi Jawa Tengah), dan Siti Nur Hasanah untuk kabupaten.[37] Pola jejaring yang dilakukan Novita sudah tentu menguntungkan keluarganya karena membantu kakaknya. Dengan kata lain, *sharing* pendanaan merupakan pilihan yang tepat di tengah besarnya biaya pendanaan kampanye politik.

Patut pula untuk dicatat bahwa Novita dan David merupakan keluarga politisi yang memiliki rekam jejak panjang di daerah Banyumas dan Cilacap. Bila dirunut sejarahnya, orang tua Novita dan keluarga besarnya dulu berafiliasi dengan PDIP. Namun, seiring berjalannya waktu, semua keluarganya pindah ke Gerindra dan membangun politik dinasti.[38] Kalau begitu ceritanya, tiba-tiba penulis membayangkan keluarga Yasin Limpo di Sulawesi Selatan. Yang menjadi pembeda antara keluarga Novita dengan Yasin Limpo adalah strategi agar tetap eksis dalam politik. Bila keluarga Novita berkumpul di Gerindra, maka keluarga Yasin Limpo menyebar ke sejumlah partai politik. Misal, Golkar, Hanura, Demokrat, Nasdem dan PAN.

Dengan berjejaringnya sesama caleg maka akan tercipta kerja sama, rukun, kompak, dan saling percaya karena mereka

36 Fathur Rahman, *Wawancara,* 15 April 2020.
37 Andi Ali Akbar, *Wawancara,* 23 April 2020.
38 *Ibid*.

Tabel 1
Jejaring Antarcaleg Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota

Dapil	*Malang Raya*	*Cilacap+Banyumas*	*Balikpapan*
Pusat	Ahmad Basara	Novita Wijayanti	Rahmad Mas'od
Provinsi	Tri Untari	David Ishaq A	Hasanuddin
Kab/kota	I Made Rian Diana Kartika	Siti Hananah	Suryani
Partai pengusung	PDIP	Gerindra	Golkar

Sumber: Diolah dari hasil *wawancara*.

yang ada di baliho atau poster tidak dalam kapasitas untuk saling bersaing. Meskipun mereka berada di daerah pemilihan yang sama, karena merasa tidak bersaing, yang dikedepankan adalah bagaimana agar bisa mendapatkan suara masyarakat sebanyak mungkin dalam pemilihan, sehingga bisa terpilih sebagai anggota legislatif. Adapun cerita sukses karena berhasil terpilih sebagai anggota DPR, dan DPRD melalui sinergi antarcaleg bisa ditemukan di Jawa Timur, khususnya di dapil Malang Raya, Jawa Tengah untuk dapil Banyumas dan Cilacap, dan Kalimantan Timur. Untuk lebih jelasnya bisa dilihat pada Tabel 1.

Ketiga, partai politik melakukan inovasi dalam kampanye politik melalui pembuatan baliho besar yang memuat semua caleg partai politik di daerah pemilihan tertentu. Ada pun partai politik yang melakukan pembuatan baliho adalah PDIP, Gerindra, PKS, Demokrat untuk daerah di Kota Malang. Sedangkan di Kota Balikpapan dilakukan oleh Golkar dan Demokrat.[39] Sedangkan di Kota Medan hanya PKS yang kompak dalam memasang baliho secara bersama-sama.[40]

39 Ishak Nurdin, *Wawancara,* 20 April 2020.
40 Budi Ali Mukmin, *Wawancara,* 18 April 2020.

Apa yang dilakukan oleh partai politik melalui pembuatan baliho bersama yang memuat calegnya bisa dibaca sebagai bentuk bahwa partai politik memiliki tanggung jawab untuk membantu caleg agar bisa terpilih. Peran itu sejalan dengan salah satu fungsi partai politik, yakni menciptakan pejabat publik yang akan duduk di lembaga legislatif. Juga untuk mencegah munculnya dampak negatif yang dipicu oleh kesenjangan finansial di antara para caleg, yakni antara caleg dengan dukungan finansial yang besar dengan caleg yang finansialnya terbatas atau kurang mampu. Bila partai politik tidak membantu, maka yang terjadi adalah kandidat yang kaya akan *jor-joran* membiayai kampanye. Semua sarana kampanye sebagaimana diatur dalam Pasal 275 akan dioptimalkan agar pesan yang menggambarkan daya tarik pribadi mereka, menguraikan rencana masa depan, posisi kebijakan mereka, dan mengumpulkan alasan mengapa mereka lebih layak dipilih daripada lawan politiknya.[41]

Dengan kata lain, sumber daya finansial sangat berperan dalam menyebarluaskan informasi, pengetahuan, dan pesan politik kepada masyarakat. Jika hal itu dibiarkan berlangsung, maka caleg yang tidak memiliki dana besar tidak akan mampu bersaing dengan caleg yang kaya.[42] Karena itu, intervensi partai politik melalui pemasangan baliho bersama menjadi sangat membantu caleg yang kurang mampu. Di sinilah peran strategis partai politik dalam mengayomi semua caleg agar bisa berkompetisi secara sehat, jujur, beradab, dan adil dalam rangkai meraih kursi kekuasaan di parlemen dengan menaati aturan mainnya. Sebab, setiap pertarungan untuk meraih kekuasaan

41 Kim Fidkin dan Patrick J Kenney, "Dampak Kampanye Negatif pada Tindakan dan Sikap Warga", dalam Holli A Semetko dan Margaret Scammell, *Handbook Komunikasi Politik* (terjemahan) (Bandung: Nusa Media, 2016) hlm. 319.

42 Haryatmoko, *Dominasi Penuh Muslihat* (Jakarta: Gramedia, 2010).

di parlemen memerlukan strategi, kecakapan, kecerdasan, kepribadian, dan kompetensi kandidat dalam memengaruhi perlaku pemilih dalam pemilu.[43]

Keempat, KPUD sebagai penyelenggara pemilu juga berkontribusi dalam membantu semua partai politik dan caleg melalui pemasangan baliho besar. Di Kota Medan, misalnya, di beberapa titik strategis dipasang baliho besar berukuran 4 meter persegi yang memuat nama partai politik, daerah pemilihan, dan caleg.[44] Sementara di Balikpapan—karena alasan keindahan kota—KPUD menyiapkan baliho besar yang memuat nama partai politik, caleg dan dapil.[45]

Peran KPUD di Kota Medan dan Kota Balikpapan merupakan bagian dari inovasi kampanye politik. Hal tersebut tidak ditemukan pada pemilu sebelumnya. Perubahan dari tidak ada menjadi ada merupakan inovasi, karena memiliki dampak terhadap partai politik, caleg, dan pemilih itu sendiri. Partai politik dan caleg sudah tentu mendapatkan keuntungan karena terbantu melakukan sosialisasi secara gratis oleh KPUD. Sementara itu masyarakat mendapatkan pengetahuan, baik tentang partai politik maupun caleg.

Blusukan sebagai Kampanye Inovatif

Selain inovasi kampanye yang sudah disebutkan di atas, para aktor politik terus melakukan perubahan dan pembaruan sebagai bentuk baru dalam kampanye politik. Dalam konteks ini, Doorn[46] memperkenalkan apa yang disebut *going public*.

---

43 Jalaluddin Rahmat, "Pengantar", dalam Antar Venur, *Manajemen Kampanye* (Bandung: Simbiosa Rekatama Media, 2004).

44 Budi Ali Mukmin, *Wawancara,* 18 April 2020.

45 Ishak Nurdin, *Wawancara,* 20 April 2020.

46 Bas W van Doorn, "Media dan Politik", dalam John T Ishiyama dan Marijke Breuning (*Ed.*), (terjemahan), *Ilmu Politik Dalam Paradigma Abad Ke-21* (Jakarta, Kencana, 2013), hlm. 1141.

Istilah *going public* mengacu pada tindakan presiden yang langsung ke legislatif dan mengunjungi masyarakat secara langsung. Jika Doorn menyebut *going public* dalam konteks politik Amerika Serikat, maka ilmuwan, analis, dan pakar politik di Indonesia menyebutnya *blusukan*.

Blusukan itu sendiri merupakan terminologi baru dalam khazanah politik Indonesia. Bahasa *blusukan* sangat populer dalam sepuluh tahun terakhir, baik di kalangan aktor politik maupun masyarakat. Sebagaimana dikatakan Hiariej:

> *Blusukan* merupakan bahasa Jawa yang berarti kunjungan secara tiba-tiba tanpa terencana pada kegiatan rakyat sehari-hari. Ini dapat diterjemahkan secara kasar bahwa *blusukan* sebagai gaya 'improvisasi' yang kerap digunakan oleh politisi selama musim kampanye politik.[47]

Blusukan juga dimaknai sebagai kunjungan tiba-tiba ataupun improvisasi yang digunakan politisi untuk menemui pendukung ataupun masyarakat pemilih. Menurut analisis Heryanto dan Rosyidin:

> *Blusukan* pertama kali digunakan oleh Nurdin Abdullah dalam kampanye pemilihan kepala daerah di Bantaeng, Sulawasi Selatan. Hanya saja, *blusukan* Nurdin Abdullah sepi dari pemberitaan karena tidak banyak media yang memublikasikannya, karena Nurdin Abdullah berada di daerah yang jauh dari jantung pemberitaan seperti di Jawa. Hal ini berbeda dengan *blusukan* yang dilakukan Jokowi yang banyak diberitakan media massa.[48]

---

47 Aric Hiariej, "Lahirnya Pasca-Klientelisme di Indonesia", dalam Amalinda Savirani dan Olle Tornquist (*eds.*), *Reclaiming the State* (Jogjakarta, PCD dan Polgov, 2016).

48 Gun Gun Heryanto dan Iding Rosyidin, *10 Tokoh Transformatif Indonesia* (Jakarta: Erlangga, 2015), hlm. 200.

Blusukan politik Nurdin Abdullah dan Jokowi memiliki perbedaan. Misal, secara kultural, masyarakat Sulawesi Selatan merasa terhormat ketika calon kepala daerah mendatangi dan mengajak berbicara. Pemahaman kultural itu dimanfaatkan dengan baik oleh Nurdin Abdullah untuk mendapatkan simpati dan dukungan politik. Sebaliknya, *blusukan* politik yang selama ini dilakukan oleh Jokowi dipahami sebagai model komunikasi politik.[49] Terlepas dari perbedaan tersebut, *blusukan* politik kemudian pelan tapi pasti diadopsi oleh sejumlah politisi di Indonesia. Misal, blusukan yang dilakukan oleh kandidat di kabupaten Jeneponto (Sulawesi Selatan), Kota Malang (Jawa Timur), Kota Balikpapan dan Kota Medan. Kandidat dan tim suksesnya secara aktif melakukan kunjungan *door to door* untuk memastikan masyarakat yang belum menentukan pilihan bisa mantap memilihnya.[50]

Pilihan *blusukan* politik sudah mulai menjadi tren baru dalam pemilu. Bila Tabel 2 dicermati, ada dua hal penting yang patut digarisbawahi. *Pertama, blusukan* politik sebagai upaya menyiasati keterbatasan biaya kampanye seperti di Kota Balikpapan. Kandidat yang populer dalam masyarakat, tetapi tidak memiliki dana dan baliho terbatas biasanya menggunakan *blusukan* sebagai pilihan yang paling tepat.[51] *Kedua,* blusukan politik tidak hanya dilakukan oleh kandidat, tetapi juga oleh orang tua kandidat. Fenomena itu ditemukan di Jeneponto, seperti telah diutarakan di atas. Bahkan, *blusukan* sudah dimulai lima bulan sebelum pemilu dan diulangi kembali pada masa akhir kampanye. Tujuannya adalah memastikan agar pilihan tetap pada Rima.[52]

---

49 Wawan Mas'udi dan Akhmad Ramdhoni, *Jokowi Dari Bantaran Kalianyar ke Istana* (Jakarta: Gramedia, 2018), hlm. 57.

50 Kristin Samah dan Frnasisca Ria Susanti, *Berpolitik Tanpa Parpol* (Jakarta: Gramedia, 2011), hlm. 177.

51 Ishak Nurdin, *Wawancara,* 20 April 2020.

52 Sudirman, *Wawancara,* 22 April 2020.

Tabel 9
Praktik *Blusukan* Politik

Wilayah	*Aktor politik*
Kabupaten Jeneponto	Rima adalah caleg perdana dari Perindo mendatangi rumah-rumah pemilih untuk memperkenalkan diri, visi, dan misinya; Orang tua caleg juga mengunjungi rumah tokoh-tokoh masyarakat dan keluarga besarnya agar memberikan dukungan politik kepada keponakan dan cucunya; Pengaruh orang tua caleg bisa mengikat secara emosional rumpun keluarga besar.
Kota Malang	Fuad, caleg PKS, beserta tim suksesnya mendatangi rumah-rumah pemilih dan minta tolong untuk didukung; Caleg ini juga sering berjamaah dan berkumpul di Masjid Ar-Rahman Tasikmadu. Sehabis sholat mendekati jamaah kemudian memperkenalkan diri sebagai caleg; Selain itu, kadang juga dibantu oleh pengurus masjid dalam sosialisasi.
Kota Balikpapan	Caleg PKS, Golkar, PAN dan PDIP yang memiliki dana terbatas dan baliho terbatas melakukan *blusukan* dengan mendatangi rumah-rumah pemilih.
Kota Medan	Sejumlah caleg memilih strategi blusukan dengan mendatangi rumah dan tempat-tempat pengajian yang dilakukan oleh warga masyarakat.

Sumber: Diolah dari sejumlah wawancara.

Sejalan dengan penjelasan di atas, ada empat kebaruan yang terkandung dalam metode kampanye *blusukan. Pertama,* kampanye *blusukan* menunjukkan sebuah gaya kepemimpinan yang dekat dengan rakyat. Kedekatan dengan rakyat akan menciptakan pola komunikasi secara langsung atau biasa disebut komunikasi *face-to-face* antara kandidat dengan masyarakat. Hal itu terus diupayakan untuk menciptakan rasa memiliki kandidat ataupun partai politik pada basis pemilihnya.[53] Dengan demikian, *blusukan* politik akan mengaktifkan pendukung dan memengaruhi pemilih yang belum menentukan pilihan. Dalam persaingan yang ketat, aktivitas[54] *blusukan* berkontribusi dalam memengaruhi pilihan pemilih dalam pemilu.

Kedua, kampanye *blusukan* merupakan petanda dari seorang politisi ataupun pemimpin politik yang berwatak populis. Gaya populis di Indonesia ditandai oleh penggunaan istilah "rakyat" yang diklaim oleh elite atau kandidat sebagai basis tindakan politiknya.[55] Dari aktor politik yang sering menemui rakyat akan tercipta kedekatan secara emosional maupun ideologis. Kedekatan antara aktor politik dengan rakyat sangat diharapkan dalam sistem politik demokrasi. Logikanya, karena kandidat anggota parlemen akan menjadi wakil atau utusan (*delegate*) dari masyarakat, maka semua tindakannya selalu mengikuti kemauan atau permintaan dari yang diwakilinya dalam menjalankan tugasnya.[56] Sebaliknya, *blusukan* bagi

53 Gun Gun Heryanto, *Media Komunikasi Politik* (Jogjakarta: Ircisod, 2018), hlm. 129.

54 Chapman Rackaway, "Kampanye", dalam John T Ishiyama dan Marijke Breuning (*eds.*), *Ilmu Politik Dalam Paradigma Abad Ke-21* (terjemahan), (Jakarta, Kencana, 2013), hlm. 1290.

55 Aric Hiariej, "Lahirnya Pasca-Klientelisme di Indonesia", dalam Amalinda Savirani dan Olle Tornquist (*Ed.*), *Reclaiming the State* (Jogjakarta, PCD dan Polgov, 2016), hlm. 77.

56 Muhtar Haboddin, "Relasi Parlemen dengan Konstituen", *Jurnal Transformative,* Vol.2.No.1(3), 2016.

kandidat eksekutif mengambarkan karakter pemimpin yang melayani. Karena itu, semua program kerjanya diharapkan mampu menjawab secara konkret kebutuhan masyarakat dan merespons berbagai persoalan di lapangan.[57]

Ketiga, kampanye *blusukan* sebagai solusi konkret dalam mengurangi *stigmatisasi* perilaku aktor politik yang dianggap sangat elitis dan tidak mengakar dalam masyarakat. Jika elitisme menciptakan jarak antara politisi dengan masyarakat, kampanye *blusukan* justru merupakan jawaban atas kerinduan pemilih terhadap aktor politik yang merakyat, mudah ditemui, sangat dekat pemilih, dan mau mendengar "curhat"-an pemilih. Di sini, kampanye *blusukan* membentuk citra positif para politisi di mata pemilih. Citra politisi dan pemimpin politik sangat penting dalam pemilihan umum.

Keempat, kampanye *blusukan* memberikan pemahaman baru bagi aktor politik untuk mengetahui kebutuhan masyarakat dan merespons secara langsung segala persoalan di lapangan. Melalui kegiatan *blusukan,* aktor politik bisa bersentuhan langsung dengan pemilih, berdialog dan berdiskusi tanpa jarak di mana semua keluh kesah masyarakat bisa disampaikan. Karena itu, tugas aktor politik adalah menampung semua aspirasi dan tuntutan pemilih untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan keputusan ketika kelak terpilih sebagai pejabat publik.

Empat poin tersebut menunjukkan bahwa *blusukan* merupakan inovasi dalam kampanye politik. Inovasi dalam kampanye politik selalu dibutuhkan dalam usaha mendorong partisipasi pemilih dalam pemilu. Sebab, kualitas demokrasi sangat terkait dengan kualitas kampanye pemilu. Selanjutnya,

---

57 Wawan Mas'udi dan Akhmad Ramdhoni, *Jokowi dari Bantaran Kalianyar ke Istana* (Jakarta: Gramedia, 2018), hlm. 57.

kualitas kampanye senantiasa memberikan efek besar terhadap partisipasi pemilih dalam memberikan suaranya dalam pemilu.

Kampanye Memperbesar Efek pada Pemilih

Inovasi kampanye politik dalam pemilu atau pilkada memberikan efek besar kepada politisi, kandidat dan maupun partai politik. Sekurang-kurangnya ada empat efek kampanye politik dalam pemilu. *Pertama, blusukan* atau bisa disejajarkan dengan kampanye tatap muka masih memberikan efek besar terhadap mobilisasi dan efek sangat kuat di kalangan pemilih muda.[58] Mobilisasi pemilih, utamanya pemilih muda atau disebut kaum milenial, sangat penting karena jumlahnya sangat besar dan secara emosional masih labil dalam menentukan pilihan politik. Karena itu, melalui kampanye *blusukan* pemilih pemula ini merasa diperhatikan dan dirangkul dalam kegiatan politik.

Kedua, pemanfaatan internet dalam kampanye diharapkan bisa menjangkau semua level masyarakat. Pemilu di Inggris, untuk menyebut satu contoh, menunjukkan bahwa pemilih sedang beralih ke *online* dan situs-situs berita untuk mendapatkan pengetahuan politik selama masa kampanye. Karena itu, kampanye politik secara signifikan memengaruhi pilihan pemilih secara langsung.[59] Dengan kata lain, pemanfaatan internet berpengaruh secara signifikan dalam pemilu. Karena itu, baik kandidat maupun partai politik berusaha mengoptimalkan penggunaan

58 Chapman Rackaway, "Kampanye", dalam John T Ishiyama dan Marijke Breuning (*eds.*), *Ilmu Politik Dalam Paradigma Abad Ke-21* (terjemahan) (Jakarta: Kencana, 2013), hlm. 1289.

59 Holli A Semetko, Margaret Scammell, dan Andrew Kerner, "Pemimpin dalam Jejak Kampanye", dalam Holli A Semetko dan Margaret Scammell, *Handbook Komunikasi Politik* (terjemahan) (Bandung: Nusa Media, 2016) hlm. 694.

internet dalam menyebarluaskan visi, misi, program dan citra dirinya kepada pemilih. Internet merupakan instrumen yang efektif karena jangkauannya sangat luas dan memperpendek jarak antara aktor politik dengan pemilih. Itu menunjukkan perubahan dalam penggunaan instrumen kampanye politik. Dalam konteks ini, Rackaway mengatakan:

> Internet menggantikan televisi sebagai media dominan yang dikonsumsi pemilih, efek *video web* sebagai elemen kampanye sangat memengaruhi pemilih. Selain itu, kampanye yang menggunakan internet banyak unsur jangkaunya; mulai penggalangan dana dan mobilisasi relawan melalui media sosial.[50]

Ketiga, kampanye politik merupakan instrumen yang diyakini oleh aktor politik bisa menambah dukungan politik. Hal demikian senada dengan pendapat Brox dan Shaw[51] yang menyebut kampanye politik dapat memiliki efek pada pemilih individual. Argumen itu masih perlu ditambahkan, bahwa kampanye politik juga berefek pada pemilih komunitas. Namun, ini sangat tergantung pada kecakapan dan kompetensi aktor politik dalam mengemas isi kampanyenya. Misalnya, pilihan isu yang berbeda antara masyarakat kota dengan masyarakat desa.

Perbedaan isu yang diangkat antara masyarakat kota dan masyarakat desa merupakan bentuk kecakapan dan strategi dalam menarik pemilih. Karena itu, aktor politik harus memahami kebutuhan yang mendasar bagi pemilihnya. Seorang aktor politik yang secara tepat dan alamiah mengangkat isu dalam

---

60 Rackaway, "Kampanye"..., *op.cit*.

61 Brian I Brox dan Daron R Shaw, "Parpol, Kampanye Amerika, dan Efek Terhadap Hasil", dalam Richard S Katz dan Wiliam Crotty, *Handbook Partai Politik* (terjemahan). (Bandung: Nusa Media, 2014) hlm. 239.

kampanye akan dipilih oleh masyarakat. Di sinilah pentingnya riset dan pemetaan isu dalam memperkuat modalitas aktor politik di hadapan masyarakat.

Keempat, pentingnya rekam jejak aktor. Rekam jejak kandidat ataupun politisi memiliki daya tarik tersendiri bagi masyarakat pemilih. Pemilu yang sangat kompetitif dengan hukum suara terbanyak sebagai pemenangnya, sudah tentu sangat berbasis figur. Figur kadang jauh lebih terkenal daripada partainya. Kekuatan figur dalam pemilu bisa muncul karena: (i) rekam jejak yang ditampilkan kepada masyarakat sangat sesuai dengan harapan mereka. Misal, selama ini aktor politik terkenal bersih, sederhana, dan jujur dalam memegang jabatan; (ii) selama menjadi aktor politik dan duduk dalam jabatan publik, dia rajin melakukan kunjungan, sering membantu konstituennya, membuat rumah aspirasi di daerah pemilihnya, dan semua kerjanya dipertanggungjawabkan kepada pemilihnya.

Rekam jejak seperti itu senantiasa dikagumi oleh pemilih. Argumentasinya adalah karena menggunakan jabatannya untuk masyarakat, bukan untuk diri, keluarga, kelompok, dan partainya. Keberpihakan kepada masyarakat pemilih telah mengharumkan namanya sebagai politisi yang mengabdi, yakni politisi yang mengabdikan diri untuk kepentingan masyarakat dan bangsa.

Kesimpulan dan Tantangan

Inovasi aktor dalam kampanye politik selalu dibutuhkan dalam rangka meyakinkan pemilih. Sebagian aktor politik sengaja memanfaatkan sarana teknologi utamanya internet, beriklan lewat media, dan memasang baliho dalam menyampaikan pesan, visi, dan misi politiknya, seperti telah dikemukakan

di atas. Sebagian yang lain, karena memiliki keterbatasan dana, memanfaatkan baliho yang memuat sesama kader secara berjenjang (pusat, provinsi, dan kab/kota) dan *blusukan* dalam kampanye politiknya. Meskipun sarana yang digunakan sangat berbeda, tetapi esensinya sama, yakni sama-sama merayu pemilih. Sebab, tugas aktor politik dalam pemilu adalah memproduksi isu, visi, misi, dan program kerja. Tujuannya adalah untuk memengaruhi pemilih agar dirinya dipilih dalam pemilu.

Sejalan dengan itu, dalam kontestasi memperebutkan pemilih, para aktor politik—baik partai politik maupun kandidat/caleg—diwajibkan mematuhi aturan perundang-undangan yang berlaku. Semua aktor politik dilarang keras menggunakan "kampanye hitam" yang menyudutkan lawan-lawan politiknya. Misal, dengan mengedepankan isu SARA ataupun memproduksi berita bohong dengan tujuan menjatuhkan lawan politiknya. Singkat kata, kampanye hitam tidak dibolehkan dalam pemilu. Akan tetapi, aktor politik diperbolehkan menggunakan "kampanye negatif", yaitu metode kampanye yang lebih menonjolkan kekurangan dari lawan politik dan materi yang disampaikan telah memiliki bukti/telah terbukti.[62]

Dengan kata lain, nalar normatif lebih ditonjolkan daripada nalar pragmatis. Untuk memastikan cara kerja nalar normatif, maka penyelenggara pemilu dan peserta pemilu memberikan pendidikan politik kepada masyarakat secara terus-menerus, kemudian diikat dengan kontrak politik kampanye damai. Mengedepankan kampanye damai merupakan terobosan yang perlu dilembagakan dalam pemilu yang bebas, adil, dan demokratis. Inilah yang menjadi tantangan bagi penyelenggara, peserta pemilu, dan pemilih.

---

62 Robi Cahyadi, "Kampanye Politik: Idealitas dan Tantangan", *JSP,* Vo.12, No.3, Maret 2009.

Selain itu, tantangan berikut adalah para aktor politik dituntut untuk berinovasi dalam menggunakan beragam metode kampanye politik. Keragaman metode kampanye perlu ditopang dengan kapasitas dan pengetahuan terkait peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya, para aktor politik juga bisa berkoordinasi dan bersinergi dengan lembaga penyelenggara pemilu untuk memastikan bahwa metode kampanye politik berjalan sesuai aturan.

Sebagai tambahan, perlu dikemukakan bahwa tantangan dalam kampanye politik sangat terkait dengan keragaman isu. Produktivitas isu yang melimpah akan mengalir ke sejumlah saluran yang tersedia. Mulai dari baliho, iklan televisi, surat kabar, media sosial dan pemanfaatan teknologi digital. Banyaknya saluran penyebarluasan isu ini mengharuskan KPU/KPUD dan Bawaslu lebih inovatif dalam memberikan pengawasan kepada aktor politik. Pengawasan dari KPU/KPUD dan Bawaslu diperlukan untuk menjaga keharmonisan agar semua aktor politik taat aturan main. Bila terjadi pelanggaran administratif, maka KPU/KPUD dan Bawaslu bisa memberikan teguran atau sanksi yang tegas. Ketegasan dari lembaga penyelenggara pemilu menunjukkan bahwa kampanye politik berjalan baik, bisa dipertanggungjawabkan, dan memperkuat kualitas demokrasi.*

Bibliografi

Brox, Brian I dan Daron R Shaw. 2014. "Parpol, Kampanye Amerika, dan Efek Terhadap Hasil". Dalam Richard S Katz dan Wiliam Crotty, *Handbook Partai Politik.* Terjemahan. Bandung: Nusa Media.

Cahyadi, Robi. 2009. "Kampanye Politik: Idealitas dan Tantangan", *JSP,* Vo.12, No.3, Maret.

Doorn, Bas W van. 2013. "Media dan Politik". Dalam John T Ishiyama dan Marijke Breuning (*eds.*), I*lmu Politik Dalam Paradigma Abad Ke-21.* Terjemahan. Jakarta: Kencana.

Eko, Sutoro. 2013. *Daerah Inklusif: Pembangunan, Demokrasi Lokal, dan Kesejahteraan.* Yogyakarta: IRE.

Fidkin, Kim dan Patrick J Kenney. 2016. "Dampak Kampanye Negatif pada Tindakan dan Sikap Warga", dalam Holli A Semetko dan Margaret Scammell (*eds.*), *Handbook Komunikasi Politik.* Tterjemahan. Bandung: Nusa Media.

Haboddin, Muhtar. 2016. "Relasi Parlemen dengan Konstituen". *Jurnal Transformative,* Vol.2.No.1 (3).

Haryatmoko. 2010. *Dominasi Penuh Muslihat.* Jakarta: Gramedia.

Heryanto, Gun Gun. 2018. *Media Komunikasi Politik.* Yogyakarta: Ircisod.

Heryanto, Gun Gun dan Iding Rosyidin. 2015. *10 Tokoh Transformatif Indonesia.* Jakarta: Erlangga.

Hiariej, Aric. 2016. "Lahirnya Pasca-Klientelisme di Indonesia". Dalam Amalinda Savirani dan Olle Tornquist (*eds.*), *Reclaiming the State.* Yogyakarta: PCD dan Polgov.

Kartaredjasa, Butet. 1999. "Calegku, Cucakrawaku". Dalam Agus Hermawan (*eds.*), *Pemilu yang Rileks.* Jakarta: Kompas.

Margetts, Helen. 2014. "Partai Cyber". Dalam Richard S Katz dan Wiliam Crotty, *Handbook Partai Politik.* Terjemahan. Bandung: Nusa Media.

Mas'udi, Wawan dan Akhmad Ramdhoni. 2018. *Jokowi Dari Bantaran Kalianyar ke Istana.* Jakarta: Gramedia.

Nugroho, Bimo dan A Dwi Nugroho. 2012. *Jokowi Politik Tanpa Pencitraan.* Jakarta: Gramedia.

Pawito. 2009. *Komunikasi Politik: Media Massa dan Kampanye Pemilih.* Yogyakarta: Jalasutra.

Rackaway, Chapman. 2013. "Kampanye". Dalam John T Ishiyama dan Marijke Breuning (*Ed.*), *Ilmu Politik Dalam Paradigma Abad Ke-21.* Terjemahan. Jakarta: Kencana.

Rahmat, Jalaluddin. 2004. "Pengantar". Dalam Antar Venur, *Manajemen Kampanye.* Bandung: Simbiosa Rekatama Media.

Robert Adhi. 2009. "Ampuhnya Kekuatan Internet". Dalam Bagus Darmawan (*eds.*), *The Victory is Yours Drama Obama.* Jakarta: Kompas.

Romano, Andrew dan Jon Meachan. 2009. "Era Obama". Dalam Evan Thomas, *A Long Time Coming.* Jakarta: Gramedia.

Roskin, Micheal dkk. 2016. *Pengantar Ilmu Politik.* Jakarta: Renada.

Samah, Kristin dan Fransisca Ria Susanti. 2011. *Berpolitik Tanpa Parpol.* Jakarta: Gramedia.

Saragih, Simon. 2009. "Obama Unggul di Dunia Maya". Dalam Bagus Darmawan (*eds.*), *The Voctory is Yours Drama Obama.* Jakarta: Kompas.

Saragih, Simon. 2009. Barack Obama: *Ketekunan dan Hati Putih.* Jakarta: Kompas.

Savirani, Amalinda. 2016. "Negara, Bisnis yang Terkonsolidasi, dan Pemimpin Populis Baru". Dalam Amalinda Savirani dan Olle Tornquist (*eds.*), *Reclaiming the State.* Jogjakarta: PCD dan Polgov.

Semetko, Holli A, Margaret Scammell, dan Andrew Kerner. 2016. "Pemimpin dalam Jejak Kampanye". Dalam Holli A. Semetko dan Margaret Scammell, *Handbook Komunikasi Politik.* Terjemahan. Bandung. Nusa Media.

Sinamo, Jansen.2000. *Strategi Adaptasi Abad 21.* Jakarta: Gramedia.

Steinberg, Arnold. 1981. *Kampanye Politik dalam Praktek.* Jakarta: Intermasa.

Sztompka, Piort. 2004. *Sosiologi Perubahan Sosial.* Jakarta: Prenada.

Thomas, Evan. 2009. *A Long Time Coming.* Jakarta: Gramedia.

Wawancara

Andi Ali Akbar (konsultan politik dan dosen ilmu politik Unsoed), 23 April 2020.

Budi Ali Mukmin (konsultan politik dan dosen Unimed), 18 April 2020.

Fathur Rahman (dosen Ilmu Pemerintahan, UB Malang), 15 April 2020.

Ishak Nurdin (Anggota Panitia Pengawas Kecamatan di Balikpapan), 20 April 2020.

Sudirman (Mahasiswa S2 Unhas), 22 April 2020.

Sukri Tamma (Dekan I Fisip Unhas), 13 November 2018.

Epilog: Indonesia dan Stagnasi Demokrasi

Syahrul Hidayat

Bagi negara yang belum lama mengalami perubahan politik dari kekuasaan yang dipegang oleh sebagian kelompok kecil dalam elite politik seperti Indonesia, untuk membayangkan apa yang akan terjadi di kemudian hari adalah suatu obsesi tersendiri. Namun, sebelum mencapai titik akhir tersebut, ada sebuah proses yang perlu dijalani dan seringkali menjadi suatu arena tersendiri yang justru menjadi masalah lebih besar dari titik akhir tersebut. Dalam banyak kesempatan perdebatan atas peristiwa empirik yang dilakukan oleh para teoretisi, praktisi dan pelaku perubahan di lapangan, perjalanan dari kekuasaan yang terpusat menuju kekuasaan berdasarkan konsensus dan persetujuan masyarakat itu telah menjadi agenda besar yang mengalahkan idealitas demokrasi itu sendiri.

Bagi praktisi, yang seringkali menjadi agenda terbesar pada saat menapaki perjalanan atau transisi tersebut adalah bagaimana bertahan dalam pusaran politik sehari-hari atau memanfaatkan peluang untuk mempertahankan kuasa atas sumber daya. Hal ini tidak jarang membuka peluang terjadinya pemanfaatan elemen demokrasi bagi para pelaku politik untuk

kepentingan sendiri, yang pada akhirnya bisa menimbulkan frustasi karena demokrasi tak kunjung membuahkan hasil dan telah dimafaatkan atau dibajak seperti ditunjukkan dalam banyak kasus di Afrika, Amerika Latin, Asia dan Eropa Timur. Oleh karena itu, para teoretisi menjadi sibuk dengan pertanyaan, bagaimana mendefinisikan transisi tersebut yang terasa tidak kunjung jelas pengertiannya, terutama menjelaskan pola maupun rute menuju bentuk akhirnya.

Pada awalnya, tentu para teoretisi transisi demokrasi memulai dengan optimisme yang tinggi bahwa jalan menuju demokrasi telah terbuka dan pemusatan kekuasaan dalam politik akan segera ditinggalkan. Semangat ini jelas terlihat dari betapa yakinnya demokrasi menjadi suatu trend baru dengan gelombang demokratisasi pada tahun 1970-an yang diwakili oleh Samuel Huntington, Barrington More Jr., Seymour Martin Lipset, Gabriel Almond dan Sidney Verba, hingga Guillermo O'Donnell. Sebagai mahasiswa pada tahun 1990-an, saya mengalami suasana di mana tulisan-tulisan mereka seolah menjadi bacaan wajib dan tidak boleh terlewatkan dalam diskusi-diskusi di kelas maupun di kantin. Namun, pertanyaan terbesar yang masih mengganjal dan hingga kini belum terjawab adalah apakah demokrasi sedemikian saktinya sehingga harus menjadi tujuan bersama seluruh umat manusia di seluruh belahan dunia? Seolah semua umat manusia akan menuju titik akhir yang sama tanpa mempedulikan kemungkinan perbedaan. Arogansi ideologis ini terlihat memuncak dalam gagasan Fukuyama bahwa tidak ada versi sejarah yang berbeda selain demokrasi (liberal).[1]

---

1 Francis Fukuyama, "The End of History?". *The National Interest*, (16), 1989. Lihat juga Francis Fukuyama, *The End of History and The Last Man*, (Simon and Schuster, 2006).

Ternyata sejarah tidak berjalan seperti garis lurus seperti yang dibayangkan tersebut. Problematika mulai muncul ketika generasi berikutnya; para peneliti dan teoretisi demokratisasi pada tahun 1990-an mulai memunculkan argumen, temuan dan cara berpikir lain bahwa proses tersebut tidak semudah yang dibayangkan akan berjalan mulus. Generasi ini mulai melihat bahwa proses transisi penuh dengan dinamika dan gejolak yang tidak selalu berjalan linear atau otomatis berakhir pada demokrasi dalam versi yang utuh. Nama-nama seperti Juan Linz, Bruce Ackerman, Nancy Bermeo, Terry Lynn Karl, Philippe Schmitter dan banyak lainnya, termasuk mereka dari generasi 1970-an, menghiasi keresahan akan problematika transisi tersebut. Ternyata, transisi tidak lagi berarti sebuah proses positif tetapi juga dapat berjalan di tempat dan tidak segera bergerak menuju demokrasi yang diharapkan sehingga terkontaminasi dengan praktik-praktik tidak demokratis di dalamnya. Bahkan proses tersebut dapat berbalik arah secara regresif dan kembali menuju pemusatan kekuasaan. Karena itu, tidak heran jika sebagian menganggap demokratisasi sebagai konsep menjadi membingungkan dan mengalami stagnasi.[2] Maka, para idealis pun seolah menyerah karena demokrasi dianggap sebagai sebuah proyek utopis dan menyerahkan sejarah pada proses, bukan lagi sekadar pada gagasan, walau sebagian masih berkeras pada pentingnya idealisme.[3]

Belum lagi masalah tersebut terjawab, generasi ketiga para teoretisi transisi menuju demokrasi mulai menggugat dominasi ortodoksi cara pandang generasi pertama dan kedua yang terlalu

---

2 A. Schedler, "What is Democratic Consolidation?" *Journal of Democracy 9*(2), 1998, hlm. 92. (doi:10.1353/jod.1998.0030).

3 E.O. Wright, *Envisioning Real Utopias* (Vol. 98), (London: Verso, 2010).

berpusat pada prosedur, struktur dan elite dalam pembahasan mengenai hal itu. Bagi mereka, memahami demokrasi secara ortodoks atau cara pandang lama tidaklah membantu, mengingat ada banyak hal yang terlupakan dalam proses menuju demokrasi yang berbeda-beda. Salah satu argumen utama dari mereka yang tergabung dalam generasi ini adalah bahwa aktivisme masyarakat menjadi satu hal yang perlu diperhatikan dalam proses transisi. Transisi bukanlah melulu urusan pelaksanaan pemilihan umum, perbaikan konstitusi, institusionalisasi partai politik, penguatan posisi politik sipil atas militer atau urusan kompromi dan pertarungan antarelite. Transisi adalah tentang perubahan dari masyarakat dan gerakan yang muncul selama proses transisi, dan menjadi hal yang seringkali luput dari perhatian. Garreton[4] dan Oxhorn,[5] misalnya, melihat bahwa gerakan populer turut berperan dalam peminggiran militer di Chile. Tentunya *Arab Spring* juga memberi contoh nyata dari pergerakan massa yang mendorong perubahan. Selain itu, Waylen[6] juga melihat bahwa diskusi dan uraian mengenai transisi pada dasarnya tidak berarti banyak karena sebagian besar bersifat maskulin dan melupakan pendekatan gender. Walaupun dalam aksi massa peran perempuan terlihat nyata, konsolidasi demokrasi setelah revolusi tidak serta merta menunjukkan perbaikan nasib perempuan seperti ditunjukkannya paling tidak di Amerika Latin.

Tentu tidak mudah untuk menentukan apa yang terbaik dalam memahami perjalanan menuju demokrasi. Hal paling

4 M.A. Garretón, *Popular mobilization and the military regime in chile. Power and Popular Protest. (*Berkeley: University of California Press, 1988).

5 P. Oxhorn, "Understanding Political Change after Authoritarian Rule: The popular sectors and chile's new democratic regime". *Journal of Latin American Studies*, *26*(3), 1994.

6 Lihat G. Waylen, "Women and Democratization: conceptualizing gender relations in transition politics". *World Politics*, 1994.

sederhana adalah konteks yang berbeda di setiap kawasan atau bahkan negara. Protes Waylen seperti dituliskan sebelumnya sedikit banyak menemui jawaban di Eropa Timur ketika dirinya sendiri mengakui bahwa demokratisasi di kawasan tersebut lebih memberikan jaminan yang lebih baik bagi perempuan. Lalu mengapa negara yang berbeda harus juga menjalani proses dan kemudian memiliki hasil yang berbeda dari transisi tersebut? Tentunya tak akan ada jawaban yang mudah dari pertanyaan ini, sesulit mengatakan generasi mana yang paling bisa menjadi rujukan dalam melakukan pendalaman dalam suatu kasus negara tertentu.

Sajian tulisan di dalam buku ini hendak melihat lebih jauh perjalanan demokrasi Indonesia sejak 1998 yang sedikit banyak memperlihatkan semua semangat yang ada dalam setiap generasi tersebut. Kajian mengenai partai politik dan Pemilu akan menjadi suatu pakem utama dan penelitian mengenai hal ini, selain militer sebagai perwakilan elite politik. Kajian mengenai ekonomi juga menjadi wakil dari cara pandang generasi pertama ini. Sepertinya tidak ada hal baru yang ditawarkan dari kajian-kajian ini selain menunjukkan bahwa Indonesia mengalami problematika yang khas. Indonesia masih mengalami persoalan pembenahan struktur politik yang tak kunjung selesai dan ini membuat tujuan akhir masih belum diraih. Namun, kajian ini paling tidak mengangkat fenomena stagnasi dari proses transisi secara praktis dan menunjukkan bahwa dinamika dalam transisi memang terjadi dan tidak harus selalu berjalan linier menuju demokrasi yang (dibayangkan) ideal oleh para teoretisi generasi pertama.

Namun, yang lebih menarik dari sajian buku ini adalah menonjolnya kajian-kajian yang mewakili keresahan dan

kegelisahan generasi ketiga. Gender, buruh, media serta populisme terlihat jelas telah melampaui daya tarik generasi kedua. Jika para penulis dalam buku ini melakukan kajian secara terbuka tanpa plot tertentu dan tidak melalui proses yang rigid, tentu fenomena ini menjadi menarik. Dikarenakan kajian-kajian generasi ketiga masih terlihat cukup stagnan dan belum menjadi sebuah pendekatan yang menonjol. Ada beberapa kemungkinan penjelasan dari fenomena ini. *Pertama*, transisi demokrasi di Indonesia masih mengalami banyak masalah dan terkesan jalan di tempat. Sebagian bahkan berargumen bahwa Indonesia mengalami regresi jika merujuk pada munculnya wacana pemilihan di daerah secara tidak langsung dan pilkada asimetrik[7] atau munculnya kelompok-kelompok populis.[8] Semangat ini juga melanjutkan kajian terbitan sebelumnya yang menyuarakan hal sama, bahwa ada problematika yang meluas yang tidak melulu soal struktur dan elite dan perlu melihat ke praktik politik hingga tingkat daerah.[9] Dari sinilah, buku ini merupakan sebuah kelanjutan dari semangat yang sama di antara para peneliti dan pemerhati Indonesia.

Kedua, terdapat kecenderungan—walaupun tidak berlaku sepenuhnya—bahwa peneliti-peneliti Indonesia yang lebih muda lebih tertarik dengan isu-isu generasi ketiga. Berbeda dengan beberapa penulis yang besar ketika generasi pertama dan kedua mendominasi literatur para mahasiswa politik pada

---

7 S. Jaffrey, "Is Indonesia Becoming a Two-tier Democracy?". Commentary, Carnegie Endowment for International Peace, 2020. Diambil dari https://carnegieendowment.org/2020/01/23/is-indonesia-becoming-two-tier-democracy-pub-80876. Diakses 23 Juni 2020.

8 T. Lindsey, "Is Indonesia Retreating from Democracy? *Australian Foreign Affairs*, No. 3, 2019.

9 Lihat misalnya *Deepening Democracy in Indonesia?: Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*, ISEAS–Yusof Ishak Institute, 2009.

zamannya, beberapa lebih akrab dengan tulisan-tulisan yang bernada mempertanyakan absennya *civil society* dan isu-isu lain seperti gender, populisme dan etnisitas dalam kajian-kajian transisi, termasuk pembahasan mengenai Indonesia. Penting untuk dicatat bahwa warisan dari generasi pertama masih menjadi hal yang penting, bahwa harus ada sesuatu yang dijadikan pijakan dalam melakukan penilaian. Para penulis dalam buku ini menunjukkan bahwa sedikit banyak proses keterbukaan politik tetap menjadi tujuan dan semua penulis sepakat bahwa Indonesia masih dalam perjalanan menuju sesuatu yang lebih baik, jika tidak ideal. Bahwa pemilihan umum harus memberikan peluang yang sama bagi semua partai tanpa diganggu oleh oligarki partai-partai besar (Aminuddin), bahwa perselisihan dalam pemilihan umum perlu ditangani secara independen (Eddyono), bahwa pemilihan umum secara langsung harus dijaga kualitasnya (Kurniawan), bahwa militer tetap harus berada dalam kontrol sipil (Gunawan), bahwa pers bebas masih terancam oleh praktik oligarki media (Wijayanto dan Hasfi), bahwa buruh perlu memiliki ruang kebebasan dalam menyuarakan aspirasinya (Ramadlan), bahwa hak perempuan perlu dijamin oleh institusi politik (Prastiwi), dan bahwa bahwa kesejahteraan memainkan peran penting dalam penguatan demokrasi (Prasetyawan). Sedikit banyak substansi dari tulisan-tulisan tersebut mewakili keinginan agar Indonesia tetap berjalan menuju kehidupan politik yang lebih baik. Stagnasi transisi bukanlah pilihan, baik secara diskursus maupun praktik, dan telaah ini menunjukkan bahwa laju transisi perlu digerakkan.

Hal yang terlihat sebagai pembeda dari sajian buku ini adalah penelaahan terhadap perkembangan demokrasi di

Indonesia dilakukan sepenuhnya oleh peneliti dari Indonesia sendiri. Hal ini pada dasarnya bukanlah sebuah keanehan mengingat banyak negara yang dikaji secara intensif dan memiliki reputasi yang bermutu oleh peneliti dari negara yang sama. Namun, hal ini menjadi isu yang bisa jadi sensitif karena cukup lamanya Indonesia bergantung pada peneliti-peneliti non-Indonesia untuk mendapatkan penjelasan secara akademik mengenai Indonesia. Tentu akan menarik untuk memperhatikan apakah istilah Indonesianis yang disematkan ke mereka akan tetap ada karena adanya kesenjangan mengenai kajian bermutu mengenai Indonesia yang dihasilkan peneliti Indonesia sendiri dalam waktu yang cukup lama. Istilah bermutu sendiri bisa diperdebatkan mengingat peneliti Indonesia saat ini mulai menggeliat dan muncul sebagai sumber rujukan dan penjelasan, di samping karya-karya peneliti asing. Hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi peneliti dan penulis Indonesia untuk bisa mencapai tingkatan bermutu tersebut serta menawarkan objektivitas ilmiah yang diakui secara luas. Dan sajian ini bisa menjadi langkah awal menuju objektivitas yang bermutu tinggi tersebut dalam melihat Indonesia secara jernih tanpa bergantung pada peneliti dan penulis non-Indonesia.

Bibliografi

Fukuyama, F. 1989. "The End of History?". *The National Interest*, (16).

Fukuyama, F. 2006. *The End of History and The Last Man*. Simon and Schuster.

Garretón, M. A. 1988. *Popular Mobilization and the Military Regime in Chile. Power and Popular Protest.* Berkeley: University of California Press.

ISEAS–Yusof Ishak Institute. 2009. *Deepening Democracy in Indonesia?: Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. ISEAS–Yusof Ishak Institute.

Jaffrey, S. 2020. "Is Indonesia Becoming a Two-tier Democracy?" Commentary, Carnegie Endowment for International Peace. Diambil dari https://carnegieendowment.org/2020/01/23/is-indonesia-becoming-two-tier-democracy-pub-80876. Diakses 23 Juni 2020.

Lindsey, T. 2019. "Is Indonesia Retreating from Democracy? *Australian Foreign Affairs*, No. 3.

Oxhorn, P. 1994. "Understanding Political Change after Authoritarian Rule: The popular sectors and chile's new democratic regime". *Journal of Latin American Studies*, *26*(3).

Rakner, L., Menocal, A. R., & Fritz, V. 2007. "Democratisation's Third Wave and the Challenges of Democratic Deepening: assessing international democracy assistance and lessons learned". *ODI Working Papers*.

Schedler, A. 1998. "What is Democratic Consolidation?" *Journal of Democracy 9*(2). (doi:10.1353/jod.1998.0030).

Shin, D. C. 1994. "On the Third Wave of Democratization: A synthesis and evaluation of recent theory and research". *World Politics*, *47*, 135.

Waylen, G. 1994. "Women and Democratization: Conceptualizing gender relations in transition politics". *World Politics*.

Wright, E. O. 2010. *Envisioning Real Utopias* (Vol. 98). London: Verso.

Indeks

A

Abadi, Wiwid Abid 130
Abdulah, Nurdin 321, 322
ABRI Masuk Desa (AMD) 162
Acemoglu, Daron 177, 202
Adhi, Robert 313
Afandi, Fachrizal 11, 274
Ajeg Bali 236-239, 241-244
Aji, Oemar Seno 284
Aksar, Fadli 130
Aksi Bela Islam (ABI) 233
Akta Pengajuan Permohonan Pemohon (AP3) 63
aktor politik 306-312, 315, 320, 324, 325, 327-330
Ali, Teuku Iskandar 128, 129
Aliansi Jurnalis Independen (AJI) 126
Allik, Mirjam 17, 19
Almond, Gabriel 340
Amin, Ma'ruf 45, 46, 72, 218
Aminuddin, M Faishal 6, 250
Andres, Nicole 114, 119
Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) 202
Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) 148-151, 283, 285; dwifungsi 153, 165, 167; fraksi 152, 154
Arab Spring 342
Arief, Basrief 292
Armando, Ade 110
Aryadi, David Ishak 317
Asosiasi TV Swasta Indonesia (ATVSI) 120
Aspinall, Edward 210, 214, 215, 220
Asshiddiqie, Jimly 43
Atmadja, Jiwa 231
Atmakusumah 102
Atmonegoro, Soedjono 287, 291
Awary, Andi Tendri 131
Azhar, Muhammad Ali 10, 228
Aziz, Tohari 309

B

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) 47, 48, 50-56, 58, 71, 223, 254, 259, 330
Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) 93, 94
Badan Pusat Statistik (BPS) 181, 185
Badan Usaha Milik Negara (BUMN) 90, 91
Bakrie, Aburizal 109, 115, 117, 119
Baretha, Dewa Made 239
Baswedan, Anies 215, 233
Batara, Aditya 5

Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP) 261
Bintara Pembina Desa (Babinsa) 162
blusukan 308, 310, 313, 314, 320-322, 324, 329
Bollen, Kenneth 179
Brox, Brian I 327

C

Cakra Wikara Indonesia (CWI) 29, 32
candidate centered 19
censorhip by request 7
Chen, Li-Ju17
Childs, Sarah 17
Chosiah, Ratu Atut 29, 30
civil liberties 103, 183, 187, 195, 205, 206, 211, 213
civil society organizations (CSOs) 11, 14, 33, 137, 268, 274, 278, 284, 291, 298
civilian control 5
civilian supremacy 5
closed list system 18, 19
conditional subordination 5
Cox, Gary W 254
critical act 35, 37
critical actors 17, 25, 32, 35, 36
critical junctures 17, 32, 33, 36
critical mass 15, 16, 21, 22, 25, 35, 36
critical structures 17, 32, 34, 37
Croissant, Aurel 140
Crouch, Melissa 279

D

Daerah Pemilihan (Dapil) 307, 309
Daftar Pemilih Sementara (DPS) 267
Daftar Pemilih Tetap (DPT) 206, 221, 222, 267
Daftar Penduduk Pemilih Potensial Pemilu (DP4) 222
Darudoyo, Hendrato 117
defisit demokrasi 176, 207, 225
Deininger, Klaus 179
democracy backsliding 210, 211
demokrasi elektoral 251
demokratisasi ix, 1, 2, 133, 134, 172, 173, 178, 230, 252, 306 ; era 242; periode 250; proses 176, 177, 278, 279, 301
Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) 50, 53, 72, 223, 225, 259
Dewan Perwakilan Daerah (DPD) 24, 44-46, 51, 54, 55, 62-66, 72, 241
Dewan Perwakilan Rakyat 18, 22-24, 36, 42, 45, 46, 51, 54, 55, 62-66, 72, 104, 110, 120, 127, 154, 157, 163, 180, 201, 218, 220, 225, 264, 288-290, 298, 299, 309, 318
diferensiasi fungsional 283, 294
dinasti politik 32
district magnitude 260, 263, 271
diversity of content 106, 111
diversity of ownership 106, 111
Domingo, Pilar 17
dominus litis 284, 294
Doorn, Bas W van 320
due process 278, 279
Duverger, Maurice 255
Dwiputra, I Made Arsana 239

E

Eddyono, Luthfi Widagdo 12, 41
Eklit, Jorgen 207
electoral democracy 5
electoral integrity 208
electoral justice system 70
electoral threshold 96, 253, 261, 263, 269, 271
elite lokal 201, 202
elite politik 20, 21, 118, 230, 231, 235, 238, 242-246
elite predatoris 234
elite sipil 140, 144, 148, 151, 152, 154
Erviantoro, Tedi 10, 228
Estelle, Julie 130

F

Federasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (FSPSI) 80
fenomena populisme 228-230
Freedom House 102, 103, 183, 184, 211, 215
freedom of expression 103
Front Pembela Islam (FPI) 132
Fukuyama 340

G

Gatara, Muhammad Asep 233
gerakan buruh 9, 75-80, 83-85, 89 93, 94, 95, 97, 231
gerakan perempuan 10, 33, 37
gerakan populisme 235
gerakan reformasi 33
Ghalib, Andi Muhammad 291
Ginting, Evi Novida 225
Glaeser, Edward 178
Golongan Karya (Golkar) 8, 148, 182, 257, 269, 289, 317, 318; partai 45, 63, 115, 287
Gradstein, Mark 178
Grandjean, Burke 179
Gufron, Fathurohman 233
Gunawan, Aditya Batara 137
Gunawan, Budi 299

H

habeas corpus 284
Habibie, Bacharuddin Jusuf 4, 80, 150, 151, 291
Haboddin, Muchtar 11, 306
Hadiz, Vedi R 104, 229, 234, 235
Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) 298
Harahap, Yahya 281
Haryanto, Ignatius 109, 110, 112, 115, 116
Harymurti, Bambang 128-130
Hasfi, Nurul 7, 101
Hellman, Joel 178
Heryanto, Gun Gun 321
Hiariej, Aric 321
Hillman, Ben 17, 20
Huntington, Samuel 340
Hoff, Karla 178
Howe, Leo 237

I

ideologi negara 8
Ikatan Cendekiawan Muslim se-Indonesia (ICMI) 149
Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) 176, 181, 183, 184, 212
Indonesia Corruption Watch (ICW) 258
industri hukum 274
Inews TV 117
Inglehart, Ronald 16
Inkeles, Alex 179
Institut Teknologi Bandung (ITB) 223
International Labour Organization (ILO) 80
Iskan, Dahlan 109, 115
Iwik 286
Izin Penyelenggaraan Penyiaran (IPP) 111

J

Jalil, Matori Abdul 152
Jaya, Andi 309
Johnson-Myer 17

K

Kalla, Jusuf 91
kampanye hitam 329
kampanye negatif 329
kampanye politik 306-308, 310-317, 320, 325-330
kanker demokrasi 228
Karna, Arya Weda 240
Karnavian, Tito 131
kebebasan akademik 214
kebebasan berkumpul dan berserikat 211, 213
kebebasan berpendapat 134, 206, 212, 215
kebebasan media 102, 106, 118, 122, 133
kebebasan pers 101, 103, 107-109, 113, 114, 119, 121-124, 126, 127, 131, 132, 134, 213

kebebasan sipil 213, 214
kekerabatan elite 32, 36, 37
kelas menengah 233; baru 186; perkotaan 232
Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) 224
Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kominfo) 120
kemerdekaan pers 123
kepentingan oligarki 229
kesadaran kelas 86, 89
Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib) 281, 282, 285
Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) 14, 26, 33
Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) 131, 224, 275, 276, 290, 293, 298-302
Komisi Pemilihan Umum (KPU) 30, 42, 45, 46, 48, 50-54, 56, 58, 62, 63, 68, 71, 73, 153, 209, 221-225, 259, 267, 330
Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) 267, 320, 330
Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) 111, 117
Komite Aksi Jaminan Sosial (KAJS) 94
Komponen Hidup Layak (KHL) 88, 90, 92
konglomerasi digital 112
konsentrasi media 106-109, 112
Koperasi Krama Bali (KKB) 239
korporatisme eksklusioner 75
Kristiadi, J 230
Krouk, Mona Lena 17
kualitas demokrasi 207, 210, 211, 214, 215, 220, 225, 226
kuota hare 261
Kurniawan, Muhamad Tri Andika 205
Kurniawan, Nalom 17
Kusman, Airlangga 228

L

Laksmi, Shita 110
legitimasi politik 182
Lembaga Bantuan Hukum (LBH) 284, 291
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) 219, 220
Lev, Daniel S 279, 280
Levendusky, Matthew 119
liberalisasi politik 2
Lijphart, Arend 254
Lim, Merlyna 109
Limpo, Yasin 317
Lindert, Peter 178
Liong, Liem Sioe 108
Lipset, Seymour Martin 340
Lolo, Ferdinand Tandi Andi 279
Lust, Ellen 211
Luwarso, Lukas 102

M

Mahendra, Yusril Ihza 292
Mahkamah Agung (MA) 28, 42, 43, 52, 53, 55, 130, 282, 284, 289, 290
Mahkamah Konstitusi (MK) 12, 28, 42-45, 47-53, 55-65, 67, 68, 70, 72-74, 127, 153, 217, 218, 288, 292, 295, 299
Majelis Kehormatan Dewan (MKD) 127
Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) 180, 182
Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) 147
Malhotra, Neil 119
Mallarangeng, Andi 118
Margiansyah, Defbri 245
market investment 106
Marsinah 286
Marzuki, Masnur 17
Masaaki, Okamoto 201
MD, Mahfud 274
media partisan 116-119, 133
media sosial 310-315
median voters 180

Meltzer, Allan 177
Meserve, Stephen A 17
Mietzner, Marcus 211, 214, 220
Milanovic, Branko 178
Minimum Essential Force (MEF) 159, 164, 165
MNC TV 117
mobilisasi massa 235
Moeldoko 137
Molyneaux, Maxine 234
Muhammadiyah 257
Muradi 275, 297
Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspida) 148

N

Nahdlatul Ulama (NU) 257
Naidu, Suresh 177
Nasution, Adnan Buyung 277, 282, 284
negara kesejahteraan 95
Nordholt, Henk Schulte 236, 238
Norris, Pippa 16, 208, 209
Nugroho, Ajianto Dwi 313, 314
Nugroho, Bimo 313, 314
Nugroho, Yanuar 110
Nurmantyo, Gatot 138

O

O'Neil, Tam 17
Obama, Barack 312, 313
Oetama, Jakob 102, 109
oligark 177
oligarki 104, 244, 245; lokal 229, 231, 238, 245; media 104, 105, 133; politik 235
oligopoli media 110
open list system 19
Operasi Militer Selain Perang (OMSP) 137, 154, 162, 163
Orde Baru 5, 7-9, 18, 33, 76, 79, 80, 84108, 114, 115, 133, 151-153, 257, 275, 276, 281, 282, 287, 302; masa 236; pemerintah 283; pemerintahan 172-174, 179, 180, 182, 183; rezim 4, 138, 146-150, 161, 162, 165
Osborne, Thomas 234
otoritarianisme 2

P

Pakpahan, Muchtar 277
Paloh, Surya 109, 115, 119
Pangaribuan, Luhut M 295
Parawansa, Khofifah Indar 31
parliamentary threshold 96
Partai Amanat Nasiona (PAN) 46, 131, 257, 269, 317
Partai Berkarya 63-65
Partai Bulan Bintang (PBB) 289
Partai Buruh 96
Partai Buruh Nasional 95
Partai Buruh Sosial Demokrat 96
Partai Daerah Aceh 63
Partai Demokrasi Indonesia (PDI) 182
Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) 45, 218, 238, 239, 264, 269, 309, 317, 318
Partai Demokrat 46, 83, 269, 317, 318
Partai Gerindra 46, 64, 218, 269, 317, 318,
Partai Hanura 45, 317
Partai Keadilan Sejahtera (PKS) 46, 218, 264, 269, 318
Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) 45, 63, 257, 269, 289
Partai Komunis Indonesia (PKI) 147, 281
Partai Nanggroe Aceh 63
Partai NasDem 45, 68, 115, 216, 218, 269, 293, 317
Partai Pekerja Indonesia 96
Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia 96
Partai Perindo 115, 117
Partai Persatuan Pembangunan (PPP) 182, 269
Partai Persatuan Pembangunan 45
Partai Sira 63
Partai Solidaritas Pekerja 95

Partai Solidaritas Pekerja Seluruh Indonesia 96
partisipasi politik 206, 208
party centered 19
Pastika, I Made Mangku 241, 242
Patria, Nezar 105, 108, 110
Patron-klien, sistem 258
pecalang 243, 244
Pegawai Negeri Sipil (PNS) 91
Pelinka, Anton 234
pembangunan ekonomi 2, 77, 83, 175
Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) 82, 83, 85
Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) 54, 55, 71
Pengarusutamaan Gender (PUG) 15
Pengurus Unit Kerja (PUK) 84
Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (PPHI) 92
Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) 290
Perception of Electoral Integrity (PEI) 253, 265
Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) 85
Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) 223, 224, 268
Perotti, Roberto 179
Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) 62-66, 68, 73
personal and pshycological barriers 17
personal vote incentives 19
Persson, Torsten 178
pertumbuhan ekonomi 7-9, 77, 172, 185, 189
plurality of ownership 133
political and institutional barriers 17
political right 183
politico-business elite 114, 115, 119
politik dinasti 317
politik elektoral 18
politik identitas 196, 246
politik uang 65, 176, 219, 252, 259, 265, 266
politisasi hukum 215, 216
populisme 228-231, 233-235, 238, 245, 246; gerakan 244; ide 232; Islam 233 ; paham 230
pork barrel fund 258
Poros Maritim Dunia (PMD) 165
post-truth politics 230
Power, Tom 211, 215, 216, 220
Pramana, I Gede Indra 244
Pramono 221
Prasetyawan, Wahyu 9, 172, 201
Prasetyo, HM 216, 276, 293
Prastiwi, Juwita Hayyuning 11, 14
Pribadi, Henry 108
Priscilla, Fla 130
proletarisasi 77
proportional representation 255-257, 260, 271
public investment 106
puri 242, 243
Purnama, Basuki T 196, 233
Putri, Dinita Andriani 110

R

Rachman, MA 291
Rackaway, Chapman 306, 327
Rahman, Fathur 317
Rais, Amien 257
Rajawali Citra Televisi Indonesia (RCTI) 108, 117
Ramadlan, Mohammad Fajar Shodiq 9, 75
reformasi 102, 104, 106, 108, 109, 114, 115, 117, 125, 126, 172-176, 179, 184, 187, 201, 203,
229, 252, 256, 274-276, 278, 291, 297, 298, 300-302, 306; era 127, 131, 138, 146, 153, 158, 236; gerakan 139, 150, 151, 166; orde 7-9, 11, 12, 14, 15, 17, 22, 25, 27-29, 33, 37, 75-77, 79, 80, 82, 83, 86, 89, 97
reformasi birokrasi 292-294
reformasi politik 36, 101, 133, 134, 151
reformasi TNI 137-139, 151-153, 156,

160, 161
Restrepo, Pasqual 177
Reynolds, Andrew 207
Riady, James 109
Riawan, Rahadi T 229
Richard, Scott 177
Rizieq, Habib 216
Robinson, James 177
Robison, Richard 104, 229
Rodrik, Dani 177
Rokkan, Stein 255
Roskin, Michael 312
Rosyidin, Iding 321
Rukmana, Siti Hardijanti 108
rule of law 2, 102,

S

Saeni 132
Safaruddin 309
Said, Ali 282
sainte lague 261, 262
Saleh, Abdul Rahman 291, 292
Salim, Arskal 26
Santosa, Teguh 126
Saputra, Ilham 223
Saragih, Simon 312, 313
Sariaatmadja, Eddy Kusnadi 109
Savirani, Amalinda 307
Scheve, Kenneth 179
Seng, Nyo Beng 287
Sentra Pelayanan Pertanian Padi Terpadu (SP3T) 164, 166
serikat buruh 77, 78, 80-86, 89, 95-98, 232
Setiawan, Wahyu 224
Shames, Shauna 17
Shaw, Daron R 327
Silaban, Rekson 79
Sinamo, Jansen 311
Singgih 277, 286
Sirowy, Larry 179
Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) 94
socio-economic barriers 17
Soeharto 4, 7, 11, 14, 75, 79, 101, 105, 108, 138, 139, 147-151, 172, 174, 232, 277, 281, 287, 291
Soekarno 147, 233
Soekarnoputri, Megawati 81,127, 128, 139, 151, 152, 156, 239, 290, 291
Soeprapto 290
Squire, L 179
stabilitas politik 3, 7, 8, 301
Stasavage, David 179
Steele, Janet 101, 102
Steinberg, Arnold 306
Stiglitz, Joseph 178
struktur sosial 254
Suasta, Putu 246
Subhan, Muhamad 230
Subianto, Prabowo 45-47, 72, 73, 119, 214, 215, 218
Sudibyo, Agus 105, 108, 110
Sudwikatmono 108
sukla 240, 243
Supanji, Hendarman 292
Supratman 128
Supriadi, Edy 309
Surbakti,Ramlan 209
Surya Citra Televisi (SCTV) 108
Suryadinata, Leo 228
Suryawan, I Ngurah 244
Suryomenggolo, Suryo 231
Sutowo, Ibnu 277
Sutrisno, Try 150
Suwita, I Putu Gede 243
Syarifuddin, Fuad Muhammad 286

T

Tabellini, Guido 178
Tanjung, Chairul 109, 113, 115
Tanjung, Feisal 287
Tanoesoedibjo, Hary 109, 115, 117, 216
Tapsell, Ross 109, 112, 113, 115, 117
Taufik, Ahmad 128, 129
Televisi Pendidikan Indonesia (TPI) 108
Tempat Pemungutan Suara (TPS) 266-268
Tenaga Kerja Indonesia (TKI) 92
Tentara Manunggal Masuk Desa

(TMMD) 162
Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM) 47, 51, 52, 58-62, 65, 66
transisi demokrasi 140, 256
Tri Hita Karana 241
Triatmojo, Bambang 108
TVOne 117, 119

U

uang semir 278
Uno, Sandiaga Salahudin 45-47, 72, 73, 215, 218
Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) 87
Upah Minimum Provinsi (UMP) 82

V

verba, Sidney 340
vote buying 252
voter registration 220, 221

W

Wahid, Abdurrahman 80, 139, 151, 152, 257, 288
Wahyuni, Sri 128
Wahyuningroem, Sri Lestari 17
Waldner, david 211
Warburton, Eve 210, 214, 220
Widodo, Joko 45, 46, 72, 91, 119, 138, 139, 156, 161, 162, 164, 165, 215, 216, 218, 232, 234, 264, 275, 293, 300, 301, 313-315, 321, 322
Wijaya, Nyoman 237, 242
Wijaya, Risang Bima, 127, 128
Wijayanti, Novita 317
Wijayanto 7, 101
Winata, Tomy 128, 129
Windyastuti, Dwi 17
Winters, Jeffrey 104
Wiranto 214
Wonohito, Soemardi Martono 127, 128
Woording, Jennifer Whitten 106, 107, 111, 112, 133

Y

Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) 213
Yudhoyono, Susilo Bambang 81, 115, 118, 137, 139, 156, 157, 159-161, 215, 264, 292-293
Yumna, Athia 27

Z

zipper system 21-23
Zuryani, Nazrina 10, 228

Biodata
Editor dan Kontributor

Editor

M. Faishal Aminuddin adalah Dosen pada Program Studi Ilmu Politik FISIP Universitas Brawijaya. Sejak 2019, tercatat sebagai *Honorary Research Fellow* pada Faculty of Science, University of Portsmouth, UK. Juga sebagai Presiden Interim, Consortium for Indonesian Political Research (CIPR). Melakukan riset tentang perbandingan politik dalam kasus migrasi internasional, partai politik dan pemilu dalam konteks negara demokrasi baru. Meraih gelar Doktor Ilmu Politik dari Institut für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg pada tahun 2018 dengan disertasi yang sudah dibukukan berjudul: *'Politik Mantan Serdadu: Purnawirawan dalam Politik Indonesia 1998-2014',* diterbitkan Airlangga University Press, 2019. Beberapa publikasi ilmiahnya dimuat di *Journal of Current Southeast Asian Affairs* dan *Asia and Pacific Migration Journal* (SAGE). Dia adalah Editor di *Wacana Journal of Social and Humanity Studies*.

Wahyu Prasetyawan adalah dosen di Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah. Dia juga *Visiting Professor* di GRIPS (National Graduate Institute for Policy Studies) di Tokyo, Jepang. Menyelesaikan studi doktoral dalam bidang ekonomi politik dari Universitas Kyoto, Jepang. Bukunya berjudul *Networked: Business and Politics in Decentralizing*

Indonesia, 1998-2004 diterbitkan oleh Kyoto University Press and National Singapore University (NUS) Press pada tahun 2018. Menerima penghargaan akademik *Masayoshi Ohira Memorial Prize* pada tahun 2020 di Jepang. Dia telah mempublikasikan penelitiannya di jurnal akademik: *Indonesia* (diterbitkan Cornell University), *Southeast Asian Studies* (Kyoto University), *Sojourn* (ISEAS) dan *Journal of Southeast Asian Affairs* (Hamburg University). Dia melakukan riset di bidang ekonomi politik, industri pertambangan, dan demokrasi dan pertumbuhan ekonomi.

Kontributor

Wijayanto adalah Direktur Center for Media and Democracy, LP3ES dan Dosen Media dan Demokrasi di Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Diponegoro. Selama 12 tahun terakhir menekuni isu-isu terkait jurnalisme, kebebasan media, korupsi, gerakan sosial dan demokrasi di Indonesia. Usai merampungkan studi doktoral dengan disertasi tentang biografi harian *Kompas* yang dipertahankan di Universitas Leiden pada 2019, dia mengembangkan minat risetnya pada politik digital dan pengaruhnya pada kehidupan demokrasi di era disrupsi. Belum lama ini, dia memenangkan *research grant* dari KNAW Belanda untuk periode riset tahun 2020-2021 dengan proposal berjudul *Cyber Troops and Public Opinion Manipulation: A Mixed-Method Study of Social Media Propaganda in Indonesia.*

Fachrizal Afandi adalah Dosen Departemen Hukum Pidana, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Sejak tahun 2015 dipercaya menjadi Direktur Eksekutif Pusat Pengembangan Riset Sistem Peradilan Pidana, Universitas Brawijaya (PERSADA UB). Saat ini sedang merampungkan studi doktoralnya di Universitas Leiden dengan fokus riset terkait Kejaksaan di era post-otoritarian. Aktif melakukan penelitian dan advokasi kebijakan dengan menggunakan pendekatan sosio-legal, berbagai tulisan dan opininya dapat ditemukan baik di jurnal, buku dan media

nasional baik online maupun cetak. Pada tahun 2019, salah satu tulisannya berjudul "The Indonesian Prosecution System: The Justice Postman at Work" menjadi bagian dari buku *The Politics of Court Reform Judicial Change and Legal Culture in Indonesia* yang diterbitkan Cambridge University Press.

Luthfi Widagdo Eddyono adalah Peneliti Mahkamah Konstitusi. Dia memperoleh gelar sarjana hukum dari Universitas Gadjah Mada (2005) dan master hukum tata negara dari Universitas Indonesia (2009). Juga, aktif pada Center for Democratization Studies dan jurnal *Constitutional Review*. Pernah magang dan riset di High Court of Australia dan Federal Court of Australia dalam program Indonesia-Australia Legal Development Facility (IALDF) pada tahun 2009. Dia pernah terpilih sebagai Asian Young Leader for Democracy (2015) oleh Taiwan Foundation for Democracy. Aktif menulis dalam berbagai media cetak dan *online data* kontributor tetap Majalah *Konstitusi*. Buku yang pernah ditulis salah satunya adalah *Hak Asasi Manusia dan Hukum Internasional di Indonesia* terbitan Rajawali Press, 2019.

Aditya Batara Gunawan adalah Dosen Program Studi Ilmu Politik, FEIS Universitas Bakrie, Jakarta. Minat kajiannya adalah hubungan sipil-militer, reformasi sektor keamanan, dan kebijakan pertahanan di negara-negara transisi demokrasi. Dia menyelesaikan sarjana Ilmu Politik di Universitas Indonesia, magister studi konflik di School of International Relations, University of St. Andrews, UK. Saat ini tengah menyelesaikan studi doktoral di Institut für Politische Wissenschaft, Ruprecht-Karls Universität Heidelberg dengan tema riset mengenai relasi antara kontrol sipil atas militer dan formulasi kebijakan pertahanan di Indonesia pasca-reformasi. Publikasi ilmiah terbarunya adalah *book chapter* berjudul "Indonesia: The Military's Growing Assertiveness on Nondefense Missions" dalam Thomas C. Bruneau & Aurel Croissant (*eds*). *Civil-Military Relations: Control and Effectiveness Across Regimes*, Boulder, CA: Lynne Rienner Publisher, 2019.

Juwita Hayyuning Prastiwi adalah Dosen Politik dan Gender pada Program Studi Ilmu Politik di Universitas Brawijaya. Menyelesaikan studi sarjana dan pascasarjana Ilmu Politik di Universitas Airlangga. Saat ini dipercaya sebagai Ketua Pusat Pengkajian Desa di FISIP Universitas Brawijaya. Selain itu, dia adalah anggota Tim Kerja pada Koalisi Perempuan untuk Kepemimpinan (KPuK) Kota Malang. Selama delapan tahun terakhir menekuni bidang keahlian utama Politik dan Gender, serta mengembangkan bidang keahlian tambahan pada riset dan kegiatan pengabdian tentang Politik Perdesaan. Mayoritas publikasi ilmiahnya pada bidang keahlian utama Politik dan Gender dengan salah satu publikasinya berjudul "The substantive Representation of Women in The Local Parliament Seats Above 30 Percent" yang dimuat pada *Opcion Journal*.

Muhammad Ali Azhar adalah Dosen Ilmu Politik di FISIP Universitas Udayana. Menamatkan pendidikan sarjana Hubungan Internasional dan magister bidang Ilmu Politik dari Universitas Gadjah Mada. Selama kurang lebih sepuluh tahun menjadi dosen, telah beberapa kali menjadi konsultan politik untuk pembinaan beberapa ormas di Bali. Pekerjaan ini dilakukan atas kerjasama Kesbangpol Provinsi Bali dan Kesbangpol Kota Denpasar. Selain itu, menjadi tenaga Ahli di Ombudsman Wilayah Provinsi Bali dalam rangka Evaluasi Pelaksanaan Undang-undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Kepatuhan Lembaga Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik. Di samping itu, juga terlibat sebagai peneliti Riset BIPO (Bali Institute Pro-Otonomi) di bawah naungan JPIP (Jawa Pos Institute Pro-Otonomi) di Surabaya.

Nazrina Zuryani adalah Dosen Demografi dan Sosiologi Politik pada Fakultas Ekonomi dan Bisnis dan FISIP Universitas Udayana. Aktif sebagai pengurus ISI (Ikatan Sosiologi Indonesia) Cabang Bali dan ikut membidani pembentukan AIPI Cabang Bali. Mendapatkan pendidikan Master of Arts dalam bidang Demografi dari The Australian National University (ANU) Canberra dan Ph.D dalam bidang Community Development dan studi Gender dari Newcastle University, Australia. Pernah

mendapat hibah kompetensi dari Ditbinlitabmas untuk penulisan beberapa buku ajar bersama Muhammad Ali Azhar dan Tedi Erviantono yang berjudul: *Penduduk & Pajak*, dan *Akuntabilitas Partai Politik*, keduanya diterbitkan oleh Udayana University Press tahun 2017.

Tedi Erviantono adalah Dosen Pemerintahan pada FISIP Universitas Udayana. Kini dia sedang menyelesaikan studi doktoral pada Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada. Menekuni kajian postkolonialisme dan gender dalam politik. Sejumlah tulisannya dapat dibaca di *Jurnal Politika* Universitas Udayana. Tulisan termutakhirnya adalah "Interaksionisme Simbolik Aparatus dan Pekerja Seks di Bali" yang diterbitkan di Jurnal JISoP Unisma tahun 2019.

M. Fajar Shodiq Ramadlan adalah Dosen pada Program Studi Ilmu Politik FISIP Universitas Brawijaya. Memperoleh gelar sarjana Ilmu Politik di Universitas Airlangga (2011) dan magister Ilmu Politik juga di Universitas Airlangga (2013). Dalam lima tahun terakhir, melakukan penelitian dan menulis beberapa naskah jurnal tentang partai politik dan gerakan sosial. Saat ini aktif di Pusat Kajian Media dan Kebudayaan (Puska Melek) FISIP Universitas Brawijaya dan menerbitkan buku tentang media dan demokrasi, serta *chapter* dalam buku yang berjudul "Media, Kebudayaan dan Demokrasi: Dinamika dan Tantangannya di Indonesia Kontemporer" yang diterbitkan oleh University of Brawijaya Press, 2019.

Muhammad Tri Andika Kurniawan adalah Dosen Ilmu Politik Universitas Bakrie dan Direktur Eksekutif Institute for Policy Studies. Lebih dari sepuluh tahun, aktif menekuni kajian demokrasi, politik militer, politik luar negeri, dan studi Political Risk Assesment yang dihadapi sektor industri dari perkembangan demokratisasi di Indonesia. Dia menamatkan pendidikan S-1 dari Departemen Ilmu Politik Universitas Indonesia dan memperoleh gelar Master dari Global School of International Studies, Ritsumeikan University, Kyoto, Jepang. Salah satu karyanya yang berjudul "Indonesia Border Diplomacy

Under The Global Maritime Fulcrum" dimuat dalam Jurnal *Ritmsumeikan International Affairs*, 15, 2011.

Nurul Hasfi adalah Dosen Jurnalistik Ilmu Komunikasi FISIP Universitas Diponegoro. Dia memiliki minat penelitian pada isu-isu jurnalisme, kebebasan pers, pers di Indonesia dan Filipina, dan ruang publik virtual. Minat itu dia kembangkan seiring dengan pengalaman di bidang Jurnalistik yang didapatkan ketika menjadi jurnalis (2001 -2006), saat menempuh studi master in journalism di Ateneo de Manila University, Filipina (2002-2007) dan ketika mengikuti SUSI Program on Media and Journalism di Ohio University USA (2010). Dia menyelesaikan program doktor di Ilmu Sosiologi UGM, Yogyakarta (2013-2017) dengan judul disertasi "Demokrasi Digital dalam Sosial Media: Pertarungan Wacana Jokowi-Prabowo di Twitter dalam Pilpres 2014".

Muhtar Haboddin adalah Dosen Program Studi Ilmu Pemerintahan, FISIP Universitas Brawijaya. Sarjana Ilmu Pemerintahan (2001) dan Magister Ilmu Politik dari Universitas Gadjah Mada (2009). Sekarang sedang menempuh pendidikan doktoral Ilmu Politik di Universitas Gadjah Mada. Sejak tahun 2018 sampai sekarang terlibat dalam kajian Pemilu di bawah komunitas Indonesia Power for Democracy (IPD). Melakukan penelitian mengenai elite politik, kekuasaan, inovasi pemerintahan dan Pemilu. Aktif menulis di beberapa jurnal di perguruan tinggi. Buku yang pernah ditulisanya adalah *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia* terbitan Universitas Brawijaya Press (2016) dan *Memahami Kekuasaan Politik* terbitan Universitas Brawijaya Press (2017). Sekarang dia sedang menulis disertasi berjudul "Transformasi Elite Politik di Indonesia".

Syahrul Hidayat adalah dosen di Departemen Ilmu Politik FISIP UI. Studi yang dilakukannya banyak berkisar pada tema-tema Islam politik dan demokrasi, terutama ekspresi politik gerakan Islam di Indonesia dan beberapa negara mayoritas muslim lainnya seperti Turki. Disertasinya di Universitas Exeter dirampungkan pada tahun 2012 dengan fokus pada partai

Islam di Indonesia dan Turki dilanjutkan dengan penerbitan buku mengenai upaya gerakan Islam memulai agenda-agenda Islam dalam wilayah politik sekuler Turki. Penelitian terakhir bersama Kevin W. Fogg dari Universitas Oxford dengan dukungan dana dari British Academy menyoroti sejarah politik Indonesia dengan menelusuri dan menyusun data pribadi anggota-anggota Konstituante. Laporan mengenai penelitian tersebut akan diterbitkan di jurnal terbitan LIPI pada akhir tahun 2020. Saat ini dia juga merupakan Editor in Chief dari Jurnal Politik yang diterbitkan oleh Departemen Ilmu Politik FISIP UI dan menjadi Presiden pertama CIPR (Consortium for Indonesian Political Research) pada tahun 2017-2019.

LEMBAGA PENDIDIKAN TINGGI
Nahdlatul Ulama

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Artikel-artikel di dalam buku ini berasal dari workshop terbatas yang diselenggarakan oleh Consortium for Indonesian Political Research (CIPR/P3I) yang difasilitasi oleh Departemen Ilmu Politik Universitas Bakrie Jakarta pada tahun 2017. Buku ini memotret pernak-pernik perubahan sosial politik dari berbagai sudut pandang kasus yang diharapkan bisa digunakan melihat potret demokratisasi dalam kurun 20 tahun terakhir. Seperti apa perjalanan demokrasi Indonesia sejak 1998 adalah tema besar yang diulas dari pelbagai sudut pandang. Kajian mengenai parpol dan pemilu, kebebasan pers, isu-isu seputar populisme, politik perempuan, hubungan sipil-militer, gerakan buruh, kampanye politik dan inovasinya, peradilan pidana dan problematikanya, ketimpangan ekonomi dan lain-lain merupakan isu-isu yang menjadi fokus bahasan, yang kemudian bermuara pada sebuah konklusi: dinamika pasang-surut dalam transisi demokrasi Indonesia memang terjadi.

Di atas semua itu, yang paling menarik dari buku ini adalah menonjolnya kajian-kajian yang mewakili keresahan dan kegelisahan generasi ketiga. Gender, buruh, media serta populisme, terlihat jelas telah melampaui daya tarik generasi kedua. Para penulis dalam buku ini menunjukkan bahwa keterbukaan politik tetap menjadi tujuan, bahkan semua penulis sepakat bahwa Indonesia masih dalam perjalanan menuju sesuatu yang lebih baik—jika tidak ideal. Daya tarik lainnya dari buku ini yang kemudian membedakannya dengan yang lain ialah karena telaah terhadap perkembangan demokrasi di Indonesia dilakukan sepenuhnya oleh peneliti dari Indonesia sendiri. Ini menjadi isu yang bisa jadi sensitif karena cukup lamanya Indonesia bergantung kepada peneliti-peneliti non-Indonesia untuk mendapatkan penjelasan secara akademik mengenai Indonesia. Sudah barang tentu sajian di dalam buku ini bisa menjadi langkah awal menuju objektivitas yang bermutu tinggi dalam melihat Indonesia secara jernih, tanpa bergantung kepada peneliti dan penulis non-Indonesia.

LP3ES

ISBN 978-602-7984-53-0

9 786027 984530

18+

Harga P Jawa Rp 85.000,-